وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الحاج لخضر - باتنة -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية و التطبيق

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق

تخصص: قانون دستوري

إعـــداد الطالب:
مرزوقي عبد الحليم

إشراف الأستاذة الدكتورة:
عواشرية رقية

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
د . خلفة نادية	أستاذة محاضرة – أ –	جامعة باتنة	رئيسا
أ.د . عواشرية رقية	أستاذة التعليم العالي	جامعة باتنة	مشرفة ومقررة
أ.د. مساعدي عمار	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر	ممتحنا
د. رحاب شادية	أستاذة محاضرة – أ –	جامعة باتنة	ممتحنا
د. بن داود إبراهيم	أستاذ محاضر – أ –	جامعة الجلفة	ممتحنا
د. مفتاح عبد الجليل	أستاذ محاضر – أ –	جامعة بسكرة	ممتحنا

السنة الجامعية: 2013 – 2014


بسم الله الرحمن الرحيم

اهداء

- إلى الوالدين الكريمين، أطال الله في عمرهما.
- إلى كل أفراد العائلة.
- إلى كل عين ساهرة مدافعة عن حدود الوطن .

شكر وعرفان

بداية اشكر اللـــــه تعالى على نعـــمة التوفيـــق في انجـــاز هـــذا العـــمل، و بالمناسبة كذلك أتقدم بالشكر الجزيـــــل إلـــــى: الأستاذة الدكتورة: " عواشرية رقية " المشرفة على متابعة انجازه، وإخراجه على هذه الصورة .

كما لا يفوتني أن اشكر أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه علـــى تفضلهم بقراءة، ومن ثم الموافقة على مناقشة هذا العمل.

كما اشكر كل طاقم – أساتذة وإداريين– كلية الحقوق بجامعة الحاج لخضر باتنة، وكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر بسكرة، وخاصة قسم الحقوق على المساعدة والتشجيع.

قائمة المختصرات

- ج ر : جريدة رسمية .
- د ت ن : دون تاريخ نشر.
- د د ن : دون دار نشر.
- د ط : دون طبعة
- دب ن : دون بلد نشر.
- ط : الطبعة .

- **Edi** : Edition.
- **ENaL** : Entreprise Nationale du Livre.
- **Ibid** : Ibidem:Idem
- **LGDJ** : Libraire General du Droit et de Jurisprudence.
- **N°** : Numéro.
- **Op**. **Cit** : **Opiro - Citato** : Ouvrage Précité.
- **OPU** : Office des Publications Universitaires.
- **PSP** : Presses de Sciences Po.
- **PUF** : Publications Universitaires Français.
- **RASJEP** : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques.
- **RDPSP** : Revue du Droit Public de la Science Politique.
- **RFDC** : Revue Française du Droit Compare.
- **RFSP** : Revue Françaises des Sciences Public.
- **S.ed** : Sans Editeur.
- **S**.M.E : Sans Maison d'Edition.
- **T** : Tome.
- **V** : Volume.

مقدمة

مقدمة:

عاش الإنسان حياة جماعية فرضتها ضرورات الحياة، وعوامل كالقرابة والدين واللغة وحتى المصلحة، وبتطور الحياة الإنسانية تطورت هذه التجمعات وأضحت تشكل الدول الحديثة قائمة على أركان دستورية ثلاثة – متفق عليها- هي الشعب والإقليم، وكذا السلطة السياسية، هذه الأخيرة تناط بها مهمة تنظيم العلاقات بين أفراد الشعب داخل إقليم الدولة، هؤلاء الأفراد يكونون قد تنازلوا على بعض حقوقهم وحرياتهم لصالحها، ولصالح الجماعة مقابلا لأنماط حكم تراعي مصلحتهم وتطلعاتهم.

فإذا كانت بداية القرن العشرون قد شهد صراعا متزايدا بين أنظمة ذات توجه شيوعي اشتراكي، وأخرى ليبرالية، تناوبت فيه على السيطرة والتفوق من حيث الانتشار والقبول، فإن الأكيد أن نهاية هذا القرن شهد صعودا قويا للفلسفة الليبرالية بفعل التطور الذي عرفته الأنظمة الحرة في المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، والسياسية، وكذا الدفاع عن الديمقراطية وحقوق الإنسان، وهذا على حساب الدول الأخرى خاصة الاشتراكية منها، بسبب ضعف القاعدة الاقتصادية لهذه الأخيرة الذي أدى إلى انهيار أنماط حكمها، وتوالي تبني أعضائها النمط الديمقراطي الليبرالي.

وتقوم الأنظمة السياسية الليبرالية على أسس اقتصادية، اجتماعية وإيديولوجية تنظيمية تميزها عن غيرها من الأنظمة، ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات- بمعنييه السياسي والقانوني- أهم هذه الأسس، باعتباره وسيلة لمعارضة السلطة المطلقة للملوك، ولا فعالية للدستور ما لم يعتمد هذا المبدأ، فلكي لا يستبد حاكم في حكمه باستغلال سلطاته، كان لابد من تقسيمها وإناطتها بهيئات متعددة، بدل إبقائها في يد هيئة أو شخص واحد، لأن ذلك سيؤدي حتما إلى إساءة استخدامها، وقد كان السبق للتفكير في ذلك للفيلسوف الانجليزي" John Locke "، الذي تحدث عن مبدأ الفصل بين السلطات في كتابه المعنون ب "Civil Government الحكومة المدنية"، والذي دافع فيه عن حق الجماعة في مقاومة استبداد الحاكم عند انحرافه بالسلطة، باعتبار هذا الأخير مقيد بالقوانين التي

يتولى وضعها ممثلو الجماعة، ليأتي بعده الفيلسوف الفرنسي"Montesquieu"، حيث أبرز أهمية مبدأ الفصل بين السلطات في كتاب "L'esprit des lois" روح القوانين".

لقد كان لأفكار"Montesquieu" حول فصل السلطات صدى كبيرا وأثرا بالغا، حيث تداولها المفكرون ونادى بها الفقهاء، إلا أن خلافا نشأ بين هؤلاء حول حقيقة المبدأ ومدلوله الصحيح، بين من يرى أن المبدأ يعني الفصل الجامد، ولكن هذا الفصل سيؤدي في النهاية إلى استبداد كل سلطة في مجال صلاحياتها، في حين أن الغالبية العظمى ترى أن المقصود بالمبدأ هو الفصل المرن بين السلطات، أي الفصل مع التعاون وتبادل الرقابة فيما بينهما، وعليه أصبح المبدأ بعد الثورة الفرنسية أحد الأركان الأساسية لقيام الحكم الديمقراطي.

وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات ميز الفقه التقليدي بين عدة صور من الأنظمة السياسية الليبرالية، فمنها تلك القائمة على الاندماج بين السلطات، وسميت النظام المجلسي، والذي يسيطر فيه البرلمان على إدارة شؤون البلاد ويحتوي السلطة التنفيذية، تقابلها أنظمة قائمة على الفصل الجامد بين السلطات وهي الأنظمة الرئاسية، لكنها تولد نوعا جديدا من الاستبداد هو استبداد كل سلطة بصلاحياتها، وبين الصورتين نجد أنظمة قائمة على نوع من التعاون بين هذه السلطات في إطار الفصل بينهما وهي الأنظمة البرلمانية، وهناك الكثير من الدارسين من يضيف النظام المختلط كنظام سياسي مستقل نظريا وتطبيقيا عن الأنظمة السابقة.

ومهما يكن فان ما يهمنا فقط هو النظام البرلماني من مجمل الأنظمة التي ذكرناها، والتي تتفاوت من ناحية تطبيقها الواقعي وانتشارها، حيث نجد أن هذا النظام من أكثر الأنظمة انتشارا، وأهم ما يميزه ليس وجود البرلمان، بل آلية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فصلا غير مطلق، يجعل كل سلطة مستقلة عن الأخرى من جهة، مع إيجاد سبل التعاون والرقابة بينهما من جهة أخرى، وطبيعة هذا النظام تفرض أن تكون هذه العلاقة

مبنية على أسس من الندية والتوازن، وعليه يعتبر النظام البرلماني نموذجا لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، مع ضمان عدم استبداد كل سلطة بصلاحياتها.

لم يكن النظام البرلماني ابتكارا ابتدعه البحث النظري، أو ثمرة تفكير سياسي أو مذهب فكري، بل كان وليدا لتطور التاريخ السياسي البريطاني، حيث ظهر في بريطانيا خلال القرن 18، لينتقل بعدها إلى فرنسا ومنها إلى دول كثيرة في العالم.

وركز غالبية الفقهاء في تعاريفهم للنظام البرلماني على العناصر المشكلة له، وعلى أسسه وخصائصه، دون التوصل إلى تعريف جامع مانع متفق عليه.

ومن خلال تفحص هذه التعاريف يمكن استخلاص عناصر كانت محل اتفاق يوصف من خلالها أي نظام بأنه برلماني وهي:

- ثنائية السلطة التنفيذية بوجود رئيس-ملك- غير مسؤول، إلى جانب حكومة تحوز السلطة الفعلية في إدارة البلاد وسياستها، مسؤولة أمام البرلمان.
- وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال آلية متميزة في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فصلا غير مطلق، يجعل كل سلطة مستقلة عن الأخرى من جهة، مع إيجاد سبل التعاون والرقابة بينهما من جهة أخرى، وطبيعة هذا النظام تفرض أن تكون على أسس من الندية والتوازن، وعليه يعتبر النظام البرلماني نموذجا لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، مع ضمان عدم استبداد كل سلطة بصلاحياتها.

ولتحقيق الندية المطلوبة في التعاون والرقابة، فإن النظام البرلماني يقر بحقين لكلا السلطتين التنفيذية والتشريعية، فقد منح البرلمان حق سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها بمحاسبتها سياسيا أمامه، ومن الجهة المقابلة منح الحكومة حق حل البرلمان وإزالته لإجراء انتخابات برلمانية جديدة، قد تشرف عليها نفس الحكومة- أو حكومة جديدة تشكل

لهذا الغرض- لتشكيل برلمان جديد يتوافق معها، وبالتالي منح السلطتين حقين متساويين في القوة والشدة متعاكسين في الاتجاه، مما يعني التوازن نظريا، ولكن أي إساءة لاستخدام أحد الحقين يؤثر- دون شك - سلبا على استقرار نظام الحكم، كما يؤثر على الممارسة السياسية والديمقراطية في البلاد.

يعد حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان أحد المعالم البارزة للنظام البرلماني، والذي يعتبر أحد أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، ولعل أهم ما يدل على درجة هذه الخطورة أن مجرد التلويح باستعماله يجعل من أعضاء البرلمان يفكرون في نتائج الحل نفسه، من إمكانية فقدان مقاعدهم البرلمانية، وامتيازات النيابة والحصانة البرلمانية، وعودتهم إلى القواعد لخوض معركة انتخابية جديدة تستنزف الكثير من الوقت والمال والجهد، وغير مضمونة النتائج، هذا بالإضافة إلى ما خسروه فعلا للحصول على النيابة، كل هذه المعطيات تدفع نواب البرلمان إلى الروية قبل مواجهة الحكومة كلما ثارت أزمة معها، وكأن حق الحل وجد كي لا يستعمل من خلال هذا المنطق.

ومن الجانب الآخر هناك بوادر على مستوى الأنظمة السياسية العالمية تقضي بالتوجه نحو تقوية دور السلطة التنفيذية على حساب البرلمانات، وظهر ذلك جليا من خلال الانتقادات المتواصلة لعملها، خاصة عامل الزمن في أشغالها، وبطء إجراءات التشريع، خاصة لمواجهة الأزمات الطارئة، وعجزها عن مواكبة الظروف الجدية، ولعل تدعيم صلاحيات السلطة التنفيذية خاصة في الظروف الاستثنائية، والتقليل من صلاحيات البرلمان خلالها، مع تأجيل دوره الرقابي إلى ما بعد زوالها، وكذا حل البرلمان من طرف السلطة التنفيذية، وهذا كله مع إهمال تحمل آثار حل البرلمان في كثير من الأحيان، هو المخرج من هذه الظروف، مما يؤثر على العملية الديمقراطية، وممارستها في المجتمعات الليبرالية، خاصة إذا تصادم مع اختيار الشعب الحر الديمقراطي الذي منح الثقة في

أعضاء البرلمان لشغل المنصب النيابي خلال الفترة النيابية كاملة دون شرط التوافق مع السلطة التنفيذية، أو حسن التعامل مع الظروف الاستثنائية.

فالنائب هو وكيل عن الشعب وآثار الوكالة تنسحب فقط على طرفيها الموكل والوكيل، وبهذا المفهوم الشعب وحده من ينهي الفترة النيابية، وعليه وانطلاقا من صعوبة حدوث ذلك واقعيا، يمكننا اعتبار أنه إذا كان الطلاق هو أبغض الحلال، فإن أبغض الصواب في الديمقراطية هو حل البرلمان، خاصة في حالة استحالة التعايش مع السلطة التنفيذية، وكون الخلاف بينهما عميقا بما يستدعي التضحية به إن كان يعيد الاستقرار طبعا.

وقد نظمت دساتير الدول المختلفة الجوانب القانونية لحق الحل البرلمان، ونظرا لخطورته أحاطته بمجموعة من الضمانات بغية منع التعسف في استخدام هذا الحق من قبل السلطة التنفيذية، وقد اختلفت طريقة التنظيم والنص على الضمانات من دستور لآخر، ولكن القاسم المشترك في كل ذلك هو الرغبة في تحقيق التوازن بين سلطتين وذلك بمنح النظام البرلماني كليهما حق إزالة الأخرى.

وأمام أهمية موضوع الحل في إطار العلاقة بين السلطات في ظل أي نظام سياسي، وأمام ما نلاحظه من تباين بين الدساتير في كيفية اعتمادها على حل البرلمان لتحقيق التوازن داخل النظام السياسي، نجد أنفسنا أمام إشكالية جوهرها كيفية التوفيق بين ضرورة وجود حق الحل في النظام البرلماني الذي يعتبر أهم معالمه من جهة، ومن جهة ثانية كيفية استخدام هذا الحق بطريقة تحقق التوازن الفعلي، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث الصلاحيات كهدف قريب، وضمان استمرار سير عمل مؤسسات الدولة بانتظام واطراد بما يحقق الاستقرار في الدولة ككل، وعليه بحثنا جاء للإجابة عن إشكالية مفادها: كيف ضبطت الدساتير مكنة حق حل البرلمان كوسيلة للوصول لتحقيق التوازن، والاستقرار المنشود في ظل النظام النيابي البرلماني؟

ولأجل الإجابة عن هذه الإشكالية، سنتعرض حتما بالإجابة لبعض الأسئلة الفرعية نلخصها في:

- ما هي أسباب ، ومبررات حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية؟
- ما هي الجهات أو الجهة المختصة بحل البرلمان، ومن خلالها أنواع الحل؟
- ما هي ضمانات عدم التعسف في استخدام هذا الحق؟
- ما هي آثار حق الحل على السلطة التشريعية، وعلى الأعمال المعروضة عليها؟
- ما هي آثار حق الحل على السلطة التنفيذية ذاتها؟

للبحث في هذه الإشكالية وللإجابة عليها وعلى الأسئلة الفرعية المنبثقة عنها، رأينا أن نتبع المنهج التحليلي الذي سيظهر دوره من خلال تحليل طبيعة حق الحل ومختلف التطبيقات له، وكذلك الدور الذي يؤديه، و آثاره، سواء أكان ذلك على البرلمان أو على الحكومة، مع تحليل لمختلف الإشكاليات التي تطرح في حالة غيبة البرلمان عن العمل الرقابي، وكيفية تغطية هذا الفراغ حتى خلال فترة الحل، والحلول الدستورية والفقهية في ذلك، كما سنستعين بالمنهج الوصفي باعتباره منهجا مساعدا، انطلاقا من النصوص الدستورية، وصولا لوصف أحداث تطبيقية لحل البرلمان حسب حاجة البحث، كما لم نهمل جانب المقارنة أحيانا بين دساتير مختلفة قصد تحديد ثغرات بعضها، واقتراح حلول لها انطلاقا من دساتير دول أخرى مشابهة، ووضع مقترحات في الأخير لتفادي الثغرات الدستورية في مسألة حل البرلمان، لأن الثغرة في هذه النقطة بالذات تساوي ميلان الكفة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وقد تساوي أحيانا الدخول في أزمات سياسية خطيرة، والحالة الجزائرية خير دليل منذ تسعينات القرن الماضي.

وتعد الأزمة الجزائرية وحالة حل البرلمان الوحيدة في الجزائر، من بين أهم ما شدني في الموضوع، خاصة وأن المسالة أصبحت خطيرة ومفتوحة على كل الاحتمالات

بعد استقالة رئيس الجمهورية في تلك الفترة، ورفض المجلس الدستوري تولي رئيسه منصب رئاسة الجمهورية- دون ذكر ذلك صراحة- طبقا لدستور1989 بعد ثبوت حل البرلمان، مما جعل العديد من التساؤلات تقفز إلى ذهني أهمها: ألم يكن حل البرلمان سببا لهذا الفراغ، وبالتالي ألم يكن بالإمكان تفاديه خاصة بعد ملاحظة تراتبية الأحداث؟ إضافة إلى أسئلة أخرى كثيرة دارت في مخيلتي، ولكنها كانت دائما تتمحور حول إشكالية حل البرلمان.

للأسباب الذاتية السابقة، ونظرا لأسباب أخرى موضوعية سنأتي على ذكر أهمها ولأهمية الموضوع باعتبار أن حق حل البرلمان وسيلة رقابية ذات أهمية بالغة الخطورة، فقد يكون مظهرا للديمقراطية إذا استخدم في إطاره الدستوري، ووفق أصوله التي تقررها القواعد الدستورية لتحقيق التوازن المنشود بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على نحو يمنع اعتداء سلطة على أخرى.

كما قد يكون وسيلة لتفوق الحكومة على البرلمان تستعمله لأجل غاية وأهداف سياسية ضيقة، بما يؤثر سلبا على تناسق عمل مؤسسات الدول وآليات تفاعلها فيما بينها، وهو ما ينعكس بصفة غير مباشرة على دمقرطة عمل هذه المؤسسات ككل، وبذلك يصبح وسيلة اختلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بدل أن يكون وسيلة التوازن.

إن هذه الحالة الأخيرة تجعل من حل البرلمان عقابا مسلطا على السلطة التشريعية يتهددها في كل وقت وحين، ويجعلها لا تستطيع استخدام أو مجرد التفكير في استخدام حقها الدستوري في مساءلة الوزارة سياسيا وسحب الثقة منها، وبسبب ذلك نجد الكم الهائل من حالات الحل في بريطانيا، فرنسا، أو حتى مصر والكويت، وفي أغلب الدول يقابلها عدد ضئيل من حالات إسقاط الحكومة برلمانيا.

وما يزيد هذه الخطورة هو النص في دساتير بعض الدول على تفرد رئيس الدولة بتقرير حالة الحل دون غيره، بداعي تدعيم دور ومكانة الرئيس في النظام السياسي

ككل،واعتباره حكم بين السلطات، ومكمن الخطر أن يلجأ الرئيس غير المسؤول سياسيا إلى استخدام هذا الحق عشوائيا لأغراض ضيقة ، خاصة في البلاد التي لم تصل بعد لدرجة عالية من الوعي السياسي والنضوج الديمقراطي، ولا تجعل من برلمانها مجرد واجهة لديمقراطية صورية دون فعالية، و تزداد الأمور صعوبة إذا علمنا أن حق الحل المنصوص فيه في أغلب دساتير العالم محصنة ضد الطعن بالإلغاء أمام القضاء، باعتباره من أعمال السيادة، وكل ذلك يزيد في أهمية دراسة الموضوع من كل جوانبه خاصة إساءة استعماله، وتبيان الجوانب التي يجب تدعيمها تشريعيا، وإسقاط ذلك على الدستور الجزائري، للتحكم في أثاره ونتائجه، خاصة وأنها قد تمس استمرار أعمال الدولة، وإعطاء تنظيم مثالي لاستخدام حق الحل ضمن بيئة صحيحة ليؤدي دوره المطلوب في إطاره الدستوري، خاصة إعطاء الكلمة للشعب صاحب الاختصاص والسيادة ومصدر السلطات، لقول كلمة الفصل بكل ديمقراطية في الطريقة التي تسير على ضوئها مؤسسات وسلطات الدولة بعيدا عن الصراع، وبما يحقق في نهاية الأمر استقرار النظام السياسي، واستقرار الدولة ككل ويزيد من أهمية الموضوع أن معظم الدساتير خاصة العربية منها لم تضع تنظيما للوضع القانوني للسلطة التشريعية والتنفيذية أثناء غيبة البرلمان.

كما أن لهذا الموضوع أهمية عملية تكمن في تكوين ثقافة البحث القانوني الهادف، ومن خلاله رفع مستوى الوعي السياسي والقانوني لدى جمهور الدارسين للقانون الدستوري والنظم السياسية، نظرا للارتباط الواضح الذي أصبح يميز الموضوعين، كما أن هذه الدراسة تأتي لسد النقص في الدراسات المتخصصة في هذا الموضوع رغم أهميته وروده في معظم دساتير دول العالم وبطرق مختلفة، ففي حين تمر بعض الدساتير مرا سريعا على هذه المسألة، نجد دساتير أخرى تتناولها بشكل أكثر تفصيلا، في حين أن قلة من الدساتير لا تتطرق للمسألة نهائيا، وهي دساتير رئاسية بصورة واضحة.

إن هذه الدراسة تسمح بتفسير مختلف تصرفات السلطة التشريعية، والتي تبرز سواء قوتها أو ضعفها، مما ينعكس على عملها وعلى طبيعة النصوص التي تصدرها وعلى آلية رقابتها للحكومة، والوقوف أمامها كسلطة مساوية لها في القوة والصلاحية والنفوذ، وفي كل ذلك تظهر مدى عكسها للإرادة الشعبية في عملها.

وتجدر الإشارة إلى أنه واجهتنا خلال إنجاز هذا البحث عدة صعوبات تتعلق أساسا بقلة الدراسات المتخصصة في الموضوع، خاصة عندنا في الجزائر، وعدم إعطائه الأهمية اللازمة رغم أن باب الأزمة السياسية ومن بعدها الأمنية في الجزائر فتح بحل البرلمان - حسب رأي الباحث-، ورغم ذلك أهمل الموضوع حتى في دستور1996 والتعديلات التي طرأت عليه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى صعوبة الوصول إلى المرجع إن وجد، مما استدعى من الباحث جهدا كبيرا للحصول على أكبر قدر منها، إضافة إلى ذلك صعوبة التوفيق بين العمل الإداري، والتدريس الجامعي، والقيام بأعمال البحث العلمي، وذلك ما جعل من مدة إنجاز هذا العمل تطول.

ورغم ما ذكرنا من صعوبات، ومع الزمن تمكنا من جمع مادة علمية قدرنا أنها كافية لتغطية محاور البحث، خاصة من بعض المراجع المتخصصة التي حصلنا عليها وتناولت الموضوع أو جانبا منه ومن زوايا مختلفة، نذكر منها مؤلف" Paul Matter " المعنون بـــ: "La Dissolution des Assemblées Parlementaires" الذي كتب سنة 1898، وبذلك فهو مرجع مهم في التأصيل التاريخي للحق، كما تطرق للموضوع الفقيه البلجيكي: "PH. Lauvaux" في كتابه:"La Dissolution des Assemblées Parlementaires "والذي عالج فيه الموضوع بكثير من التوسع بداية من النشأة الأولى لحق الحل، وأنواعه، وآثاره خاصة في فرنسا، وبلجيكا، والدول الأوروبية الغربية عموما، مقسما الآثار إلى آثار سياسية وأخرى قانونية.

كما حذا حذوه "André Cabanis" أستاذ تاريخ القانون و"Michel Louis Martin" أستاذ علم السياسة في مؤلفهما بعنوان" La Dissolution Parlementaires à la Française " الذي تناول حل البرلمان خلال الحقب التاريخية الدستورية للجمهورية الفرنسية، وصولا إلى الجمهورية الخامسة ودستور1958، إضافة إلى هؤلاء تطرق بعض القانونيين العرب للموضوع ولكن بالاستناد إلى ما كتب دائما لدي الغربيين مع بعض الإسقاطات على بلدانهم وفي هذا الصدد نذكر "خالد عباس مسلم" و"بشير على محمد باز"، كذلك مؤلف حق حل البرلمان في النظم الدستورية المقارنة- دراسة مقارنة- لصاحبه "جهاد زهير ديب الحرازين"، وغيرهم لكن الغالب على دراساتهم هو ذلك التقسيم الكلاسيكي لحق الحل إلى جانب نظري وجانب يرونه تطبيقيا رغم غلبة الجانب الوصفي عليه، حيث يبرزون فيه حق الحل في دساتير دول كفرنسا، انجلترا، مصر، وغيرها من الدول، دون إعطاء سبب واضح لاختيار دولة دون أخرى، كما أنها دراسات مقارنة، لكن لا نجد هذا المنهج في المتن، خاصة أن هذا المنهج يستدعي إيجاد أوجه اتفاق وأوجه اختلاف وأوجه تداخل، ثم نتائج المقارنة، وهو ما افتقرت إليه هذه البحوث، كما أنها لم تبرز المعنى من المقارنة، هل بين دساتير الدول المختلفة، أم بين دساتير الدولة الواحدة خلال الحقب الدستورية المتعاقبة ؟إضافة إلى إغفالها جانب التحليل.

وفي هذا الصدد كذلك تبرز مذكرة الماجستير" لفواز محمد نجم" التي اعتمدنا عليها علي سبيل الاستئناس بالتجربتين الكويتية والأردنية في هذا المجال، خاصة حالات الحل التي وقعت خلال التطور الدستوري للدولتين، وأسبابها، ونتائجها، والتي وجدناها في الغالب لا تخرج عن الإطار الذي اعتادت الدراسات السابقة تتبعه، باعتماد الجانب النظري العام ثم التطبيقات، وكل ذلك مع الاستئناس كذلك بمؤلف"إبراهيم حمدان عنزاوي" الذي قصر دراسته لموضوع حق حل البرلمان بالدستور الأردني.

وعليه سنحاول تقديم بحثنا بخلاف ذلك، بحيث نتخذ من عناصر معينة مستنتجة من دراسة شاملة لدساتير دول برلمانية مختلفة، يكون قاسمها المشترك أنها أساسية لدراسة

موضوع حل البرلمان، ثم نحاول البحث عن تطبيقات لها من خلال الحياة السياسية للدول، اخذين بعين الاعتبار أن كل دستور ينص على حق حل البرلمان، مع تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان هما عنصران كافيان لاعتبار النظام الدستوري في الدولة برلماني حتى ولو اخذ من عناصر الأنظمة الأخرى خاصة الرئاسي، لان ذلك لا يلغي عليه الطبيعة البرلمانية ، وإنما يشوهها فقط، وتبعا لذلك من بين الدساتير التي سنحرص على الرجوع إليها في كل مرة نجد الدساتير الجزائرية، خاصة دستور 1996 لاستنباط أوجه القصور فيها، وجوانب تميز معالجة المشرع الدستوري الجزائري لهذه المسألة المهمة.

وسنحاول الاستفادة من البحوث التي ذكرناها، للخروج بتصور مستقل لبحثنا، مع تطعيم محاوره بنظرة حول موقف المشرع الجزائري في ذلك المستوى من البحث، كما سنحاول تنظيم ما وقع بين أيدينا من معلومات، وتنظيمها، وتبويبها منهجيا، وصولا لتقديمها في قالب مقبول تجسد في بابين، سيتضمن الأول فصلين نحاول في أولهما إعطاء مفهوم حق حل البرلمان، والاتجاهات الفقهية في مبرراته، وكذا أنواعه، ليكون الفصل الثاني مخصصا لفاعلية الرقابة البرلمانية، وضمانات عدم التعسف في استخدام حق الحل، ليأتي الدور على الباب الثاني والذي سنقسمه بدوره إلى فصلين مراعاة لتوازن خطة البحث، وعليه سنخصص الفصل الأول لأسباب ومبررات الحل، لنعرج في الثاني على آثار الحل، سواء على الحكومة أو على البرلمان مع التفصيل المناسب في كل فصل، وكل ذلك في تسلسل رأينا انه منطقي بدايته تعريفية بالحق، ثم إمكانية التعسف في استخدامه، مبرراته، ثم آثاره.

الباب الأول

ماهية حق الحل وضمانات عدم التعسف في استخدامه

يعتبر حق حل البرلمان من العوامل التي جسدت تميز النظام البرلماني وتطوره، نشأ في كنف النظام السياسي البريطاني، وتطور مع تطوره، وتطور العمل الحزبي في هذا البلد، ومع نضال ممثلي الشعب فيه، فقد تمكنت الوزارة من الاستقلال عن سطوة الملك، وانتقل حق الحل إليها في إطار توازنات بين الملك والبرلمان، والوزارة المدعومة بالأغلبية البرلمانية بعد أن كان بيد الملك وحده.

وقد أصبح الحل مقابلاً للمسؤولية السياسية خاصة في ظل النظام البرلماني، الذي انتشر في العديد من بقاع العالم بكل خصائصه، في حين اكتفت بعض الدول باقتباس بعض سماته فقط ومنها الجزائر، ولكن هذا الاكتفاء لا يعني بالضرورة أن النظام ليس برلمانياً؛ والأصح انَّه كذلك، ولكن مع تشوه فيه مادامت المسؤولية السياسية مطروحة في هذه الأنظمة، مقابلة لإعمال حق حل البرلمان، وهذا ما يبرر اعتمادنا في كل بحثنا على أمثلة من النظام البريطاني، وهو برلماني نموذجي، وكذلك في أنظمة أخرى توصف لدى البعض أنها أنظمة مختلطة أو رئاسية.

ولا يمكن أن ندرس حق الحل دون أن نمر عبر دراسة ماهيته من خلال بيان مضمون هذا الحق وتعريفه، وكذلك مبررات اللجوء إليه وأنواعه، كما لا يفوتنا التطرق إلى ضمانات عدم التعسف في استعماله، نظرا لكون الحق عادة ما يقابله إمكانية التعسف في استخدام الحق، كل ذلك مع التفصيل من خلال الفصلين التاليين:

الفصـــل الأول

ماهــــية حق حل البرلمان

يعتبر تعريف حق الحل خير مدخل لدراسته، وبيان مضمونه ومراحل إنشائه وعلاقته بالنظام البرلماني، وكذلك الجدل الفقهي حول ضرورته.

كما سنعرج على أنواع الحل، مستعينين في ذلك بجملة معايير تطبيقها يعطينا تقسيمات مختلفة لأنواع الحل مع تفصيلات لكل نوع، والاستشهاد بتطبيقه في الدساتير المختلفة، دون إهمال الإشارة إلى موقف الدستور الجزائري في كل هذا الزّخم والأنواع، وكل ذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول

مضمــون حــق الحــل وضرورتــه

يعتبر حق الحل من الأسلحة الضرورية في يد السلطة التنفيذية لحفظ التوازن بين السلطات الممنوحة للبرلمان، ونظيرتها الممنوحة للسلطة التنفيذية في الدول ذات النظام البرلماني، فكما أنَّ الوزارة مسؤولة أمام البرلمان الذي له حق إسقاطها، فحق الحل يمكن الحكومة من إزالة البرلمان، وعليه هذا الحق هو ضرورة دستورية، لها مبرراتها وأسبابها القانونية، منها ما هو وارد في النصوص الدستورية، ومنها ما أوجدته الظروف العملية والتي تتعلق –عادة– بسلطة التقدير لدى الحكومة يمكن استنباطها.

وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث أن نحدد مضمون هذا الحق من خلال تعريفه وبيان الجدل حول ضرورته، لنعرج على علاقته بنشأة النظام البرلماني ذاته، ومن خلال ذلك نشأة حق الحل.

المطلب الأول

مضمـــون حق حـــل البرلمان

سنتعرض من خلال هذا المطلب إلى تعريف حق البرلمان لغة، وكذا بيان مختلف التعاريف الفقهية له وإظهار مواطن القصور فيها، وصولاً إلى تعريف نرى بأنّه جامع وأقرب للمعنى الذي نراه لحق الحل.

كما سنعرج على نشأة حق حل البرلمان من خلال التاريخ السياسي للنظام البريطاني وعلاقة هذا الأخير به، حيث كان السباق إلى تطبيقه، ومن خلال ذلك سنحاول إيجاد العلاقة بين النظام البرلماني وحق الحل ، ودور هذا الأخير في نشأة النظام البرلماني ذاته، حيث يقول "Julien La Frerriere"إن العلاقة بين حق الحل والنظام البرلماني ليست تاريخية وحسب بل هي منطقية"[1]، بمعنى وجود النظام البرلماني يعني وجود حق الحل، كما أن تطبيق هذا الأخير في أي نظام سياسي هو نظام برلماني مهما ابتعد عن تطبيق بعض عناصره، وحتى تغلب عناصر أنظمة أخرى فيه هذا لا ينفي عنه صفة النظام البرلماني وإنما يشوهها فقط .

الفـــرع الأول

التعريف بحـــق حـــل البرلمان

تعدّدت آراء فقهاء القانون الدستوري بين تعريفات واسعة وأخرى ضيقة بالنسبة لحق الحل، وبالمقابل نلاحظ أنّ المشرع الدستوري بصفة عامة أحجم عن وضع تعريف لهذا الحق في كل الدساتير التي اتخذنا منها أمثلة في هذا البحث، وبالتالي ترك المجال واسعاً للفقهاء في توسيع دائرة معناه أو تضييقها، لما في ذلك من تخفيف على السلطة التنفيذية التي يمكنها ذلك من إدخال سلطة التقدير لديها لإعمال هذا الحق، وإعطاء أي

---

(1)– نقلا عن : أنطوان سعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف – دراسة مقارنة – الحلبي الحقوقية، د ب ن، ط 1 ،2008 ، ص 217 .

تصرف يلغي السلطة التشريعية صفة الحل، ولكن يجب التشديد هنا أن الحل وسيلة رقابية تقع فقط على برلمان شرعي قائم.

وعليه سنحاول من خلال هذا الفرع التطرق إلى التعريفات الفقهية المتعددة لحق الحل مع عدم إهمال المعنى اللغوي لمصطلح الحل.

أولاً- المعنى اللغـــوي: الحل من الفعل الماضي "حل" أي فك أي إرخاء ما كان مشدوداً، ويقال "حل مؤسسة"أي أنهى وجودها وأعلن بطلانها قانوناً[1]، وعليه "حل البرلمان" يعني إنهاء وجوده قانوناً وبالتالي يصبح كأن لم يكن.

والحل يعني فسخ، إبطال أو إلغاء، تحل الجمعيات عند انتهاء اجلها، أو بموجب إرادة أعضائها أو بقرار قضائي أو إداري وكذالك النقابات، وتحل المجالس ومنها مجلس النواب والبلديات عند انتهاء مدتها[2]، والإلغاء من معاني الحل يعني اعتبار المجلس أو الهيئة المعنية بالحل كان لم تكن[3]؛ وعليه حل البرلمان هو حسب هذا المعنى إلغائه بانتهاء العهدة البرلمانية، أو بإرادة أعضائه كما يمكن اعتبار البرلمان بعد الحل كان لم يكن.

يقال أيضا "الحل La Ddissolution" بمعنى أبطل، انفصم ويراد به أحد المعاني مثلا في العقود فسخ العقد أي إبطاله أو طرحه بواسطة الأطراف أنفسهم هي اثر إلغاء القوة الملزمة للاتفاق واسترداد كل طرف حقوقه الأصلية[4].

(1)- أنطوان نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار المشرق، بيروت، 2000، ص 318.

(2)- روحي البعلبكي وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، الحلبي الحقوقية، بيروت، ط 1، 2002، ص753،754.

(3)- المرجع نفسه، ص 269.

(4) – عبد الفتاح مراد، معجم مراد القانوني والاقتصادي والتجاري، شركة الجلال للطباعة، القاهرة، د س ن، ص 658.

فإذا نظر إلى العلاقة بين نواب البرلمان والشعب على اعتبارها عقدا، فالمعنى هنا فسخا وإبطالا للعقد والعودة إلى الوضعية الأولى قبل الانتخابات.

Dissolution : Action de mettre fin légalement. Dissolution du mariage, divorce. Prononcer la dissolution d'une assemblée =**Dissoudre** : Mettre légalement fin a une association. Dissoudre un parti[1] .

والمعنى دوما يصب في خانة الإنهاء وإعدام وجود وضع قانوني معين كإنهاء الرابطة الزوجية بالطلاق، أو إنهاء وجود مجلس نيابي، واستنادا إلى هذه المعاني بنى الفقهاء معنى حل البرلمان، بإبراز خاصة ما يترتب عليه من أثار بالنسبة للنواب أو المجلس كهيئة، أو للأعمال المعروضة عليه.

وحل البرلمان في القانون الدستوري هو العمل الذي بموجبه تضع السلطة التنفيذية (الوزير الأول البريطاني، المستشار الألماني، رئيس الجمهورية الفرنسي) نهاية لولاية الجمعية النيابية قبل اجلها الطبيعي، مما يؤدي إلى إجراء انتخابات مسبقة[2].

ثانياً- التعريف الفقهي: من خلال هذا التعريف سنتطرق إلى نظرة فقهاء القانون لمصطلح "حل البرلمان":

فقد عرفه الدكتور" Josef Bennefon" بقوله: هو وسيلة فعالة لإنهاء النزاع بين غرفة البرلمان والحكومة، وفي حالة عدم وجود وسيلة الحل فهذا النزاع يصبح دون مخرج، والسلطات العامة في طريق مسدود لا تخرج منه إلا بانقلاب[3].

وعبر عنه الفقيه"Hauriou" بأنه عنصر ضروري لتوازن النظام البرلماني، ومن جانبه اعتبره الفقيه "Redslop" بأنه وسيلة السلطة التنفيذية للقيام بهجوم مضاد[4].

---

(1)_ Alain Rey ,Le Robert Dictionnaire D'aujourd'hui ,s.m.e ,Paris ,1993 ,P 307

(2) – احمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، ط 1، 2004، ص167.

(3) - Joseph Bonnefon. Le régime Parlementaire sous la Restauration, Thèse pour le doctorat sciences politiques, Faculté de Droit de l' université de Paris, 1905, pp 54, 55.

(4) - Pierre Albertini, Le Droit de dissolution et les Systèmes Constitutionnel Français, pu f , 1977 , p 15

كما عرفه الأستاذ "السيد صبري" بقوله "حق يبيح للسلطة التنفيذية تقصير مدة المجلس التشريعي وإنهائها قبل انتهاء مدة وكالة أعضائه"[1].

أو هو كما عرفه الأستاذ "عثمان خليل عثمان" بقوله:" إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل الأجل المقرر له"[2].

كما عرفه أيضا الباحث "هشام محمود الاقداحي" بقوله:" هو حق الهيئة التنفيذية في إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل المدة المقررة لها "[3].

الملاحظ أنَّ هذه التعاريف قصرت حق الحل على السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة) وأنَّ هذا الإجراء تكون فيه السلطة التنفيذية العنصر الفعال الوحيد، وعليه يمكن القول إنها تعار يف استخدمت المفهوم الضيق لحق الحل بوصفه وكأنه يتوقف فقط على قرار من السلطة التنفيذية، دون مراعاة أن الممارسة تؤكد وجود أنواع أخرى من الحل يغيب فيها بالأساس دور السلطة التنفيذية، وهي الحالات التي يكون فيها الحل تطبيقا حرفيا لما هو منصوص عليه في الدستور، مثل الحل التلقائي وكذلك الحل الإجباري.

ولتفادي عيوب التعاريف السابقة ذهب الدكتور "خالد عباس مسلم" إلى القول بأن الحل هو:" انتهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة المحددة للفصل التشريعي"[4].

(1)– السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ط4 ، 1949، ص73.

(2)– عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1942، ص 331.

(3)– هشام محمود الاقداحي، النظم السياسية المعاصرة، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية،2009، ص318.

وكذلك انظر كل من:

- Paul Matter ,La dissolution des Assemblées Parlementaire, Félix Algan , Paris ,1898, p8 .
- M.Brahimi ," le Droit de la Dissolution dans la Constitution de 1989", R A S J E P, n°01, Mars 1990, p47.

(4)– خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة الدينية، مصر، 1997، ص 47 .

وهذا التعريف – حقيقة – يمكنه أن يستغرق كافة أنواع الحل، إلاَّ انَّه قصر كذلك عن بيان أغراض اللجوء إلى الحل بوصفه أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، وفي هذا الاتجاه ذهب الدكتور "محسن خليل" والدكتور "علي يوسف الشكري" إلى أنه " إنهاء مدة المجلس النيابي قبل المدة القانونية المقررة لنيابته، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي، بقصد

تمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في عدة حالات [(1)].

أما الأستاذ " سعد حامد عبد العزيز قاسم" فقد عرف حق الحل بالقول أن " حل البرلمان هو إنهاء نيابة المجلس النيابي إذا كان البرلمان مشكلا من مجلس واحد، أو احد المجلسين إذا قام على أساس الثنائية قبل الميعاد المحدد دستوريا" [(2)].

في حين ذهب الأستاذ سليمان محمد الطماوي إلى استخدام مفهوم أوسع لحق الحل بوصفه "أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان ، يقصد به إنهاء نيابة المجلس النيابي (إذا كان على أساس ازدواج المجلس) قبل الميعاد المحدد دستورياً، وقد تقرر في النظام البرلماني لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في حالات متعددة "[(3)].

---

(1)– محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص 878.

وكذلك انظر: محمد نصر مهنا، في نظرية الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999، ص ص266،267. وانظر كذلك:

– علي يوسف الشكري ،"تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي– دراسة مقارنة– " مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، العراق ،السنة الثانية ،عدد 2010،2 ، ص08.

(2)– سعد حامد عبد العزيز قاسم، اثر الرأي العام على أداء السلطات العامة – دراسة مقارنة– دار النهضة العربية ، القاهرة، 2007، ص ص182،183. وانظر كذلك:

– حسين نعمة خشان الزاملي وآخرون، "سلطة رئيس الدولة بحل البرلمان – دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية"– مجلة مركز دراسات الكوفة ،جامعة الكوفة، العراق،عدد 25، 2012، ص118.

(3) – سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي– دراسة مقارنة – ط 6 ، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص ص 525 وما بعدها.

وفي رأي الباحث، الفرق بين المفهومين الضيق والواسع يعود بالأساس إلى استعمال مصطلح "الحق" فالقول "حق حل البرلمان" يجعل منا نفكر في جهة صاحبة الحق، وهنا ليست هناك جهة غير السلطة التنفيذية، وعليه تصبح التعاريف السابقة (الضيقة) تؤدي المعنى كاملاً، أما إذا استعملنا مصطلح "حل البرلمان" هكذا مجرداً من "الحق" فإنَّ المعنى يتوسع إلى إمكانية انحلال أو زوال البرلمان دون أن يكون للسلطة التنفيذية يد في ذلك، مثل أن يكون الحل تلقائيا، وكذلك الحل الإجباري- سنفصل في أنواع الحل لاحقاً- ورغم ذلك فالباحث يتفق مع من يرى أن النهاية الطبيعية لحياة البرلمان لا يصح استخدام مصطلح الحل بشأنها، والفاصل دائما في وصف الإجراء بأنه حل للمجلس النيابي يتوقف على تطبيقه قبل الانتهاء الدستوري للعهدة النيابية أم لا، فإذا كانت المدة خمس سنوات مثلاً وأتمها المجلس فإنه بذلك يكون قد انتهى نهاية طبيعية، أما إذا صدر إجراء ينهي عهدة المجلس قبل إتمام الخمس سنوات، أي قبل تمام الأجل المحدد له، فإنَّه لا يمثل النهاية الطبيعية لحياة البرلمان(1).

وعليه وبعد الاطلاع على التعاريف السابقة وما وجه إليها من نقد يمكن القول - حسب رأي الباحث - أن:

حق حل البرلمان هو قيام السلطة التنفيذية بإنهاء عهدة المجلس النيابي (إذا كان البرلمان مشكلا من غرفة واحدة، والغرفتين معا إذا كان من غرفتين أو إحداهما فقط) قبل النهاية الطبيعية للعهدة البرلمانية.

أو هو انتهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة المحددة للفصل التشريعي، وهو ما يعني الأخذ بالمعنى الضيق تماشيا مع عنوان البحث، ولكن هذا لا يمنعنا من توسيع الدائرة، نحو باقي الآراء الفقهية ذات التعريف الواسع زيادة في التعمق والفهم .

ويتصل بحل المجلس النيابي العديد من الموضوعات والتي ستكون محل الدراسة فيما بعد مثل الفلسفة التي يقوم عليها الحل في الأنظمة السياسية المختلفة، والجهة

---

(1)- إبراهيم درويش، علم السياسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص02.

المختصة بالحل، والقيود الواردة على حل المجلس النيابي، وصولاً لبيان آثار حل البرلمان، سواء على السلطتين التنفيذية والتشريعية، أو على الأعمال المعروضة عليهما.

وباعتبار حق الحل أهم ميزة في النظام البرلماني، وهذا الأخير من الأنظمة النيابية الليبرالية التي تقوم على مبدأ سيادة الأمة، وبالتالي فانَّ هذا الحق هو تجسيد لتطبيق هذا المبدأ، والاحتكام إلى الشعب في الأمور الهامة التي ترتبط مباشرة بمستقبل الدولة بجعل القرار الأخير في يد الشعب عن طريق جمهور الناخبين فيه (الشعب السياسي)، وعليه فمن المنطقي أن لا يكون الالتجاء إلى هذا الإجراء من أجل تكريس سياسة دكتاتورية في البلاد، عن طريق التمسك بزمام تسيير أمور مؤسسات الدولة وسلطاتها خاصة السلطة التشريعية منها، وذلك باعتبار حق الحل فعلاً هو سلاح بيد السلطة التنفيذية، ولكنه ليس سلاح هجوم، وإنما هو وسيلة رقابية، الغرض منها تقويم السياسة العامة في البلاد، وتوجيهها الوجهة الصحيحة بما يتوافق مع طموحات الشعب باعتباره مصدر كل السلطات.

كما تجدر الإشارة إلى أمر مهم هو أن استخدام حق الحل في ذاته سلاح ذو حدين، يمكن أن يعزز مكانة السلطة التنفيذية، كما يمكن أن يصدمها الشعب بقراره ضد سياستها، وبالتالي على مستخدم حق الحل أن يدرس وبعمق ردة الفعل الشعبية من موضوع الخلاف قبل الإقدام عليه، وبذلك يؤدي حق الحل دوره في تحقيق التوازن بين السلطات، وبدونه تصير الحكومة خاضعة لسيطرة البرلمان عن طريق إعماله لمسؤوليتها السياسية، والتي يهددها من خلالها بسحب الثقة وبالتالي إسقاطها .

وعليه يمكن القول إنَّ حق حل البرلمان هو تصرف قانوني (مصدره الدستور) تلجأ إليه السلطة التنفيذية في مواجهة هيئة نيابية (البرلمان) تفعيلاً للتوازن في ظل مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يميز النظام البرلماني، وهذا لدوافع ومبررات قد ينص عليها الدستور صراحة، أو يفرضها واقع عمل السلطات العامة في الدولة، فتتداخل بذلك سلطة التقدير لدى الحكومة مع دوافع ضرورة سير عمل السلطات العامة في الدولة بيسر

وسلاسة، وبموجب إعمال هذا الحق تنتهي عهدة المجلس النيابي قبل انتهاء المدة القانونية لها.

وحتى نجمل ما سبق نقول إنَّ حق الحل هو أحد الركائز الأساسية للنظام البرلماني الذي يقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو أحد مظاهر تجسيد هذا التوازن ، وتكريس مبدأ سيادة الشعب، بأَّنه مصدر كل السلطات، وهو المرجعية التي يحتكم إليها كلما ثار خلاف بينها، وهو يشكل سلطة مقابلة لإعمال المسؤولية السياسية من طرف البرلمان، وبالنتيجة هو عامل قيم لتوازن السلطات التي ينشدها النظام البرلماني(1).

الفــــرع الثاني

مراحل نشـــأة حـــق حـــل البرلمان

ارتبط حق الحل بالنظام البرلماني، بل يعتبر أهم ميزة له(2)، وقد تلازمت نشأته مع التطور التاريخي للنظام الدستوري الانجليزي، وهذا ما يجعلنا نقر بأن أي دراسة لنشأة هذا الحق لابدَّ أن تكون في إطار دراسة تمس خاصة مراحل نشأة النظام الانجليزي بصفة عامة، وتشكل البرلمان فيه بصفة خاصة، واستقلاليته كهيئة فاعلة في النظام السياسي، وتحوله إلى سلطة توازي السلطة التنفيذية التي تحوزها الحكومة مدعومة من طرف الملك، وما يزيدنا قناعة من ارتباط حق الحل بنشأة البرلمان الانجليزي هو كونه يمارس ضد البرلمان من جهة، ومن جهة ثانية كان في بداياته رخصة في يد الملك يستعملها متى شاء في مواجهة البرلمان(3).

---

(1)– Pierre Pactet, <u>Institutions Politiques– Droit Constitutionnel</u>, 4^{eme}edi, Masson, Paris 1978, p70 .

(2)- Georges Burdeau, <u>Manuel de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques</u>, 20^{eme} edi, LGDJ, 1984, p 172 .

(3)– احمد حضراني، <u>القانون الدستوري والمؤسسات السياسية</u>، مطبعة سلجماسة، مكناس،المغرب ، ط 2، 2010، ص 323 .

ولكن مع ثورة 1688 بدأت تظهر ملامح نظام جديد ومرحلة جديدة في تاريخ الحكم البريطاني، وهي مرحلة الملكية الدستورية كانت خاتمتها ظهور النظام البرلماني ذاته [1].

وما تجدر الإشارة إليه أن حق الحل اكتسب خلال كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطور نظام الحكم الانجليزي مفهوماً خاصًا جعل منه متعدد الأشكال والوظائف، كما نشير أيضا إلى انه لا يتعارض مع الديمقراطية طالما لم يترك دون قيود تحسبا للحد من التعسف في استخدامه[2].

أولاً: مرحلـــة ما قبل الثورة المجيدة 1688[3]: لم يكن البرلمان سوى نتيجة تجارب وتاريخ طويل شهده النظام البرلماني، فالأحداث التاريخية هي التي صنعته وحددت معالمه الحالية، ولم يظهر مرة واحدة وإنما خاض عدة مراحل وتحديات وصعاب، واستطاعت البرلمانات في كل مرحلة انتزاع جزء من سلطاتها وصلاحياتها من الملكيات المطلقة ونظم الحكم الاستبدادية.

ولم تتبلور سلطات البرلمان دفعة واحدة، وإنما اكتسبتها بالتدرج حتى امتدت إلى المسائل المالية والتشريعية والسياسية، ومع استقرار البرلمان عرف العالم نوعاً جديداً من نظم الحكم هو الحكومات البرلمانية، وتواصلت مسيرته عن طريق الديمقراطية والمشاركة والتعددية السياسية وحكم الأغلبية.

---

(1)– علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص 10.

(2)– هشام محمود الاقداحي، المرجع السابق ، ص 319 .

(3)– سميت كذلك من قبل الانجليز " Glorious revolution" لأنه تسلم من خلالها الملك" وليم أورانج" العرش دون أن يطلق رصاصة واحدة، بعد فرار سابقه إلى فرنسا دون مقاومة.
في ذلك انظر : خالد القشطيني، "1688"، جريدة الشرق الأوسط الالكترونية، عدد 11958، صادرة بتاريخ: 2011/08/05.

وقد تزامن ظهور حق حل البرلمان مع الفترة نفسها التي تكونت فيها هذه الأخيرة، أي منذ نهاية القرن 13 في انجلترا؛ ففي بداية الأمر أسست جمعية عمومية كبيرة تسمى مجلس الحكماء، وكانت محدودة العدد ، تضم رجال الدين بالدرجة الأولى، ثم بعضاً من جماعة المحاربين، وعلى الرغم من اتساع الاختصاصات الممنوحة لهذا المجلس إلا أنها كانت نظرية فقط، كما أنه يتمتع أيضا باختصاص قضائي، وله الحق في النظر في قضايا رجال الدولة، ولكن رغم ذلك لم تتجل ملامح اختصاصاته أحسن إلاَّ في القرن 12[1].

وكان إلى جانب الملك جمعية أخرى للأعيان وكبار الملاك وطبقة الأشراف أطلق عليها اسم المجلس الكبير"Magninum Comcilium" [2]، والذي زادت اختصاصاته القضائية، وأضحى قضاة المحاكم في البلاد مندوبين في المجلس، كما بدأ التمييز بين المسائل الإدارية المالية من جهة، والمسائل التشريعية من جهة أخرى، بل وأصبح المجلس ينظر في المسائل التشريعية والسياسية[3].

وأنيطت باقي المسائل لمجلس يسمى "مجلس الملك" "Guria Ragis" يتكون من البارونات وبعض رجال الدين[4].

وقد ضمن المجلس الكبير اجتماعاته بصفة دورية، خاصة مع ظهور الدستور الأعظم عام 1215 "Magna Carta"[5]،

---

(1)–خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 09.

(2)– مولود ديدات، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار بلقيس ، الجزائر ،2007.ص134.

(3)– صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسات تحليلية مقارنة لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص 74.

(4)– خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص10.

(5)– هي أول وثيقة دستورية مكتوبة سميت كذلك بالميثاق الأعظم ظهرت سنة 1215، في عهد الملك "Jean sans terre" وتم التخلي عنه سنة 1227 في عهد الملك "henry " الثالث.
في ذلك انظر: صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص134.

من خلال نص المادة 12 منه[1]، وكان لهذه الوثيقة الفضل في فرز عدد من الحقوق، وجعلها خاصة بالمواطن تجاه السلطة، ولعل عملية الفرز هذه هي نواة فكرة حقوق الإنسان في الفكر الدستوري ومن أهم ما تنص عليه هذه الوثيقة[2]:

- مبدأ خضوع الملك للقانون .
- فصل حقوق الملك عن حقوق المواطنين "الإقطاع".
- حق الفرد في العدالة .
- حق الفرد في الملكية .

و بدأت ملامح الاستقرار على المجلس الكبير، وأصبح يطلق عليه اسم "برلمان" وبدأت معه تتضح ملامح دوره في المسائل التشريعية والقضاء وفرض الضرائب[3].

ورغم ذلك فإن الملك مازال يملك زمام المبادرة تجاه البرلمان، فقد كان يبادر إلى دعوته للانعقاد مادام محتاجاً إلى الإعانات المالية أو النصائح، وعندما يحصل على ما يريد يكون المجلس منتهياً، وبالتالي كانت هذه المجالس قصيرة جداً يمكن دعوتها للاجتماع مرات عدة خلال السنة، وتحل بعد أداء الدور مباشرة في النصح أو إقرار الضرائب لتمويل خزانة المملكة وحروبها[4].

وشيئاً فشيئاً ومع معرفة هذه المجالس لدورها وأهميته تجاوزت ذلك نحو فرض بعض شروطها على الملك مقابل مساعدته، منها عدم قبول حلها إلا بوعد من الملك للاجتماع من جديد في أمد قصير، وهذا يعني بداية تقنين حل البرلمان بأن أصبح حقاً

---

(1)– تنص المادة 12 من وثيقة الدستور السابق على عدم إمكانية جمع معونات لفائدة المملكة دون اخذ رأي المجلس الكبير. في ذلك انظر: علاء عبد المتعال، المرجع السابق ، ص11.

(2)– يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2009 ، ص406 .

(3)–عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2010، ص 29.

(4)– جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية – دراسة مقارنة– مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، ط 1، 2013، ص27.

منظماً بواسطة قانون أو عرف يمارس تحت شروط معينة، لاسيما التزام الملك بدعوة المجلس من جديد خلال أمد قصير[1].

أما مدلول حق الحل خلال هذه الفترة فلم يتجاوز سوى أنه استبعاد المجلس الذي لم يعد الملك في حاجة إليه، ومن ثم فهو لا يؤدي إلى انتخابات جديدة، فهذه الأخيرة لا تجري إلا في حالة الإعداد والتجهيز لاستدعاء جديد للبرلمان.

ولقد دخلت عناصر جديدة في البرلمان حينما دعا الملك "هنري الثالث" فارسين عن كل مقاطعة للاشتراك في حضور جلساته مع كبار رجال الدين والأشراف، ثمّ تدعمت عضوية البرلمان بعد ذلك بممثل لكل مدينة أو بندر هام، بناء على اقتراح "سيمون منفور Simon Monfort" الذي يعتبر في نظر البعض هو المؤسس الحقيقي للبرلمان الانجليزي[2].

ورغم ذلك ظهر الانقسام داخله لعدم التجانس بين طبقة الأشراف ورجال الدين من ناحية، وبين ممثلي المدن من ناحية أخرى، ثم حدث أن انفصلت كل كتلة عن الأخرى أثناء المناقشة داخل البرلمان، وأخذ هذا الانقسام شكلا آخر وهذا حسب مكان كل كتلة، ثم قامت كل كتلة بانتخاب رئيس لها أطلق عليه لقب "Speaker"، وانتهى الأمر في الأخير بانقسام البرلمان إلى مجلسين منفصلين[3]، حيث شكل كل من الأشراف وكبار رجال الدين

---

(1)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 12.

(2)– محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 51. في ذلك انظر أيضا:

- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 31. وكذلك انظر:
- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته – دراسة مقارنة– مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية ، ط1، 2009، ص22 .

(3)– بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص ص48، 49.

ما سمي "بمجلس اللوردات House of Lords"، وشكل نواب المقاطعات، والمدن والبنادر ما سمي بمجلس العموم "House of Commons"[1].

وفي عام 1351 في عهد" إيدوارد الثالث" أصبح لكل مجلس مقر خاص للانعقاد، وصار أعضاء المجلس اعتباراً من عام 1377 ينتخبون رئيساً منهم يدعى"Speaker " يمارس مهامه طيلة مدة ولاية مجلس العموم، وصار المجلسان متساويان في الاختصاص، وتصدر القرارات بأغلبية كليهما، وسار العمل فيهما على نمط واحد[2].

وهكذا في عهد "ادوارد الثالث" استقر العمل على ثلاثة مبادئ رئيسية[3]:

- عدم شرعية زيادة الضرائب دون موافقة البرلمان.
- ضرورة مشاركة البرلمان في حالة تعديل أو سن قوانين جديدة.
- حق مجلس العموم في التحري عن التعسفات والتجاوزات، واتهام مستشاري الملك وإثارة مسؤولياتهم.

ورغم ذلك وحتى القرن 15 كان الملك لا يزال يستحوذ على السلطة التشريعية[4].

وقد بدأ البرلمانيون يعتادون وضع مشروعات القوانين، فإذا حصلت على ثقة مجلسي البرلمان ترفع إلى الملك قصد إصدارها وأطلق على هذه القوانين"Acts of

---

(1)– جهاد زهير ديب الحرازين ، المرجع السابق، ص27 .

(2) – محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق ، ص 52.

(3) – مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق، الأردن، ط 1 ،2009 ، ص 66.

وكذلك انظر: سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج2، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003 ، ص 199، 200 .

(4) – كان ملوك هذه الفترة مولعين بالسلطة ولا يقيمون للإرادة الشعبية وزنا، ويكفي أن نورد عبارة قالها الملك "جيمس الأول": " إن الملوك يجلسون على عرش الإله في الأرض ".

"Parliament"[(1)]، وبذلك نزلت سلطة الملك التشريعية إلى حد التصديق على القوانين فقط بدل الحرية المطلقة في سنها، وأصبحت القوانين تصدر بناء على سلطة البرلمان[(2)].

وأمام هذا النشاط الملحوظ لنواب البرلمان ازدادت سلطته على حساب سلطات الملك، حيث انتقلت إلى البرلمان بعض الحقوق التي لم يكن يتمتع بها، منها حق إقرار الضرائب، وازدادت معها أهمية رقابة مجلس العموم للمسائل المالية، وتأكد مبدأ مطالبة الملك بتقديم حساباته، إلى جانب المطالبة بأن يكون لها الحق في الاجتماع بصورة دورية منتظمة، فتم لأول مرة تنظيم اجتماع سنوي للبرلمان عام 1330، ثم 1362، ولكن لم يكن هذا الأمر محل إجماع من البرلمانيين، وعليه أهمل تطبيقه نهاية القرن15، ولم يوجد برلمان بين عامي 1498، 1504، ولا بين عامي 1515، 1523، ورغم ذلك يمكن القول أن مدد البرلمان في هذه الفترة كانت تتزايد بقوة، غير أن اجتماعها كان يتم بصورة غير منتظمة، وأن حق الحل بقي محافظاً على طبيعته فلا يعدو كونه رخصة بيد الملك يلجأ إليها متى لم يكن بحاجة إلى البرلمان، وهذا الأخير كان خلال هذه الفترة في بداياته الأولى ولم يكتمل بعد كيانه كهيئة مستقلة عن الإرادة الملكية[(3)].

وفي غضون القرن17 تأكّد وجود سلطتين تشريعيتين القديمة التي يملكها الملك، والسلطة التشريعية التي أضحى يمارسها المجلسان بالاتفاق مع الملك، وظل هذا الأخير يتمتع بامتيازات كثيرة، كان لها أثر على سلطة البرلمان.

---

(1) – أي قوانين البرلمان وقد جاءت محددة لاختصاص كل من مجلسي البرلمان.

في ذلك انظر: جهاد ديب زهير الحرازين ، المرجع السابق ، ص 28 .

(2)– محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق ، ص 53.

(3)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 14.

ثمّ جاءت فترة خلال القرن نفسه تميزت بالاضطرابات السياسية[1]، كما حدث عندما تولى "جاك الثاني" الحكم (1685– 1688)، وأصدر قانوناً أثار به عاصفة من السخط لدى البروتستانت، إذ رأوا فيه محاولة لرفع شأن الكاثوليك، وفي بداية عام 1689 صدرت وثيقة الحقوق " The Bill of Rights " والتي أقرها مجلسا البرلمان وقبلها الملك وتنازل عن سلطة التشريع بصفة نهائية ، وهي أكثر الشرائع تفصيلا وتأكيدا على الحقوق، وفي مقدمتها شرعية الضريبة، حرية الانتخاب، حرية التعبير والنقاش البرلماني والتمتع في ذلك بالحصانة القضائية لأفراده[2]، لذلك اعتبر الفقهاء الانجليز قانون الحقوق هو دستور انجلترا الحديث "The Modern Constitution"[3].

ولكن حتى هذه الفترة لم يفكر البرلمان جدياً في سلطات الملك التنفيذية لرقابتها، وإن كان يمكن اعتبار تلك الفترة بداية لاتجاه جديد نحو قيام نظام الملكية المقيدة،أين وجه البرلمان رقابته حتى إلى امتيازات الملك الشخصية، ومعظمها متعلقة بالسلطة التنفيذية

---

(1)– في فبراير 1649 أعلن "كروmويل "Crumwell" أن انجلترا جمهورية" Common Wealth "، وأن نظام الحكم الجديد قائم على مجلسين هما: مجلس العموم ومجلس الدولة، ملغيا مجلس اللوردات، ونظرا لعدم قيام البرلمان بالإصلاحات التي ينشدها "Crumwell" أصبح هذا الأخير يتحين الفرص لحله، وقد طلب من النواب حل مجلسهم، لكنهم قدموا مقابل ذلك عدة شروط مما جعل "Crumwell" يتوجه شخصيا للبرلمان في:1653/04/20 وقام بطرد النواب بالقوة، ثم دعا إلى تشكيل مجلس جديد معين سمي "Nominu Parliament" سرعان ما دخل في نزاع مع "Crumwell" الذي أصــدر قــرارا أطلق عليه أداة الحكومة "The instrument gouvernement" ينص على أن يحكم انجلترا لورد "حام" " Lord Proctector" ومجلس عموم لا يمتد إليه الحل، قبل مكوثه 5 أشهر على الأقل، وفي جانفي 1655 قام بحله، وظل يحكم بمفرده حتى سبتمبر 1655، ثم دعا إلى تشكيل مجلس جديد، وطلب منه موافقته على إعادة مجلس اللوردات فلم يوافق المجلس فقام بحله.

في ذلك انظر: محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص ص53، 54.

(2)– يوسف حاشي، المرجع السابق، ص407 .

(3)– تأكدت سيادة البرلمان في مجال التشريع بقيام ثورة 1688 ضد الملك الذي أصدر أمراً بتعطيل العمل بالقوانين الجنائية، لمنح الغفران للذين انشقوا على الكنيسة، وكان ذلك شرارة الثورة ضد سلطات الملك وتأكيد سيادة البرلمان.

في ذلك انظر : بشير محمد علي باز، المرجع السابق، ص117 .

وإخضاعها، بل وممارسة عن طريق أشخاص مسؤولين أمام البرلمان، حتى تحول النظام النيابي الانجليزي إلى نظام برلماني- بمفهومه الحالي- وإن كان ينقصه إلى حد ما التوازن بين السلطات، الذي يعتبر الدعامة الأساسية لهذا النظام، حيث كان الملك يملك حل البرلمان دون أن يملك هذا الأخير مساءلة الملك أو عزله، ورغم ذلك فقد اعتبر هذا النظام باكورة النظام البرلماني الحديث، فكانت الملكية المقيدة الأساس الحقيقي للنظام البرلماني[1].

يمكننا القول إن حق الحل في الفترة التي سبقت القرن 17 والثورة لا يعدو كونه رخصة بيد الملك، سيستخدمها لإقصاء البرلمان إذا عارض سياسته وتوجهاته، خاصة مسألة جباية الأموال، بتقرير مزيد من الضرائب، ذلك أن البرلمان في تلك الفترة لا يستمد وجوده من الأمة، كما هو معروف الآن في النظام البرلماني، وإنما يستمدها من إرادة الملك وسلطاته المطلقة حينها.

ثانياً- الملكية الدستورية وتكوين النظام البرلماني: كان أهم نتيجة لثورة 1688 انتصار مبدأ سيادة الأمة، إضافة إلى بداية استقرار النظام البرلماني، ورجحان كفة البرلمان على التاج، وأصبح حتى الملك يتوج من قبل البرلمان بدل نظرية الحق الإلهي المعروفة.

وكما رأينا فإن صدور وثيقة " the Bill of Rights" ملتمس الحقوق، والتي صادق عليها البرلمان في بداية 1689 م قضى على امتيازات الملك الذي كان يعرقل وظيفة البرلمان ويشل سلطته، فقد ألغي- وفقاً لهذه الوثيقة - حق الملك في إيقاف القوانين والإعفاء من تطبيقها، كما حد من سلطته في إصدار اللوائح، وفرض الضرائب وإنشاء المحاكم والإساءة إلى الحريات الشخصية، وتم تحديد نفقات الدولة والعرش لسنة واحدة مكرسا قاعدة سنوية المـــوازنة[2]، كما احتوت على نصوص سابقة وردت في " Magna

---

(1)- عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 57.

وكذلك انظر: بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص ص51، 52.

(2)- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الحلبي الحقوقية، ط 4 ، 2002، ص 122 .

كذلك انظر: احمد عبد الحميد الخالدي، القانون الدستوري، النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية – دراسة مقارنة – دار الكتب القانونية، مصر، 2011، ص117.

Carta"[1]، إضافة إلى تقليل سلطات الملك ودعم سلطة البرلمان، خاصة بإقرار بعض الحقوق لأعضاء البرلمان.

ومنذ تاريخ 1688 حصل تطور كبير للبرلمان الانجليزي، حيث أصبحت منذ عام 1689 سنوية الاجتماعات مضمونة، مما جعل الانتخابات تجري في فترة وجيزة عقب قرار الحل،مما ساعد على ظهور نظام جديد، حمل معه تطوراً في سلطة الحل[2]،وأصبح استخدامه ليس بالأمر السهل، خاصة بعد أن أصبح البرلمان في وضع أقوى وأكثر مواجهة للتاج، وجرده من العديد من الصلاحيات خاصة كونه مصدرا للسلطات، وأهم من كل هذا أصبح التمثيل النيابي مبدأ مقدساً.

ومن أهم مؤشرات استقرار النظام النيابي البرلماني من جهة وقدسية التمثيل النيابي من جهة أخرى أنه صدر سنة 1694 ما سمي ب "The triennal Act"، تضمن قاعدة جديدة مفادها أن البرلمان يحل تلقائياً بعد نهاية ثلاث سنوات من وجوده، وأهم من ذلك ضرورة أن تجرى انتخابات فور هذا الحل لتجديده، أما في حالة وفاة الملك فينحل البرلمان تلقائياً، وحتى لا تحدث القطيعة صدر سنة 1696 في عهد "Guillaume الثالث " تنظيم ينص على أن يبقى البرلمان يباشر مهامه أثناء الستة أشهر التالية لوفاه الملك، إلا إذا تم حله قبل انقضاء هذه المدة، كما تدخل تنظيم آخر للتصدي لحالة ما إذا كان البرلمان منحلاً عند موت الملك؛ فقرر أنه يمكن لهذا البرلمان المنحل أن يجتمع في مثل هذه الحالة ويمارس اختصاصاته من جديد، حتى تمام الانتخابات ودعوة البرلمان الجديد للانعقاد[3]، ليعقب كل ذلك عام 1715 صدور قانون آخر هو"The Septennal Act" الذي رفع مدة العهدة البرلمانية من ثلاث سنوات إلى سبع [4].

---

(1) - D .M.M.SCOT and D.L.KOBRIN," O " Level British constitution, 3 rd edi, Butterworths, London, 1979 , p 7.

(2) – علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 20.

(3)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص ص18، 19.

(4)– تغيرت هذه المدة سنة 1911 بصدور قانون البرلمان " Parliament Act"، والذي وسع من اختصاصات مجلس العموم على حساب مجلس اللوردات، كما خفض الحد الأقصى للعهدة البرلمانية من 7 إلى 5 سنوات.

في ذلك انظر: مدحت يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص15.

وعليه ومن خلال ما سبق يمكن القول إن حل البرلمان لعب دوراً كبيراً في التأسيس للنظام البرلماني، وليس فقط ميزة وجدت بعد قيام نمط الحكم البرلماني، ويمكن كذلك الاستئناس دائماً بالتاريخ الانجليزي لدعم هذا التوجه.

فقد أصبح حق الحل يصدر بناءً على إعلان ملكي، وبطلب جماعي من المجلس الخاص ليصدر مرسوم الحل موقعاً عليه من كافة أعضاء المجلس الخاص (الوزراء) ليتحملوا مع الملك جزءاً من المسؤولية، وإذا رأى الملك تردد بعضهم كان له مطلق الحرية في تنحيتهم أو إبقائهم ليتحقق بذلك التضامن المنشود بين أعضاء الوزارة[1].

ويبدو أن حالات حل البرلمان خلال فترة الملكية الدستورية كانت في غالبها خالية من البواعث السياسية، وكانت في غالبها عند نهاية الفترة التشريعية ، كما كانت مظهرا من مظاهر هيمنة الإرادة الشعبية، يعبر بها الشعب عن رأيه عندما يدخل في خلاف مع البرلمان؛ فللشعب تقديم عرائض إلى الملك يطلب منه حل مجلس العموم.

وفي عام 1782 أجبر مجلس العموم وزارة "L.North" على الانسحاب[2]، وكلف الملك خلال العام الموالي الدوق "Portland" تولي الحكم، وكانت هذه الحكومة مؤيدة من قبل البرلمان، واثر نزاع بين الملك ووزارة "بورتلند" قام الملك 1783 باستدعاء "وليم بت "Wiliam Pitt"[3]، لتولي الوزارة وكانت الأغلبية البرلمانية تؤيد الوزارة السابقة التي لم يكن الملك راغبا فيها وانتهى الأمر في مجلس العموم إلى رفض منح الثقة لها رغم انحياز الملك ومجلس اللوردات إليها، ونشأ خلاف بين "بت" ومجلس العموم كاد أن يقضي على السوابق الدستورية التي أنشأها النظام البرلماني، وفي الأخير وباتفاق بين "Wiliam Pitt" والملك أقدم هذا الأخير على حل مجلس العموم، ومن ثم أجريت انتخابات جديدة عام

---

(1)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق ، ص 26.

(2) – في الفترة ما بين 1770- 1782 كان اللورد "North" رئيساً للوزراء في عهد الملك "جورج الثالث"، وكان هذا الأخير قد أخفق في سياسته خصوصاً في قضية المستعمرات الأمريكية، مما جعل البرلمان يهاجم سياسة " North " فأجبره مجلس العموم على تقديم استقالته، على اثر اقتراحين بسحب الثقة، ومن ثم كان من الطبيعي تقرير المسؤولية الوزارية الجماعية في انجلترا للمرة الأولى (1782)، وللإشارة انه في عهده اندلعت حرب استقلال أمريكا عن التاج البريطاني.

في ذلك انظر: السيد صبري، المرجع السابق، ص ص 202 وما بعدها.

(3)– هو ابن رئيس حكومة اسبق " وليام بت الأكبر " William Pitt the Elder"والذي حكم من 1766 إلى 1768 .

1784[1] كانت نتيجتها نصرا كبيرا للحكومة، وعليه فان ما أفادت هذه الأزمة هو تقرير قاعدة جديدة أنه عند حدوث خلاف بين الحكومة والبرلمان فإن الحكومة تستطيع - بدلاً من تقديم استقالتها- أن تلجأ إلى حل البرلمان، والاحتكام إلى هيئة الناخبين للتعرف على رأي الأمة بصدد هذا الخلاف[2].

كما كان من نتائج هذا الحل أن أصبح رئيس الوزراء يتمتع بقدر أكبر من الحرية خاصة مع التأييد الشعبي، ولكن دون أن تتحرر نهائيا من عباءة الملك، حيث بقي الوزير الأول يتولى الوزارة بالإرادة الملكية- كما هو الحال اليوم في الكثير من الأنظمة السياسية حيث يعين رئيس الحكومة من قبل رئيس الدولة- والملك يستطيع دائما إقالة الوزارة متى عارضته، كما استمرت حاجة رئيس الوزراء إلى الملك ونفوذه لضمان الانتخابات ونتائجها، وبالتالي لم يكن يطبق إيديولوجية وآراء حزبه تجاه الملك [3].

ورغم أن الحل لم يصبح- حسب ما هو معروف عنه الآن- في عهد البرلمانية التقليدية وسيلة لدعوة الأمة لتكون حكما بين السلطات المتنازعة، بقدر ما كان سلاحاً دفاعياً ملكياً ضد البرلمان الذي يصمم على الاستمرار في تأييده وزارة قد سحب الملك ثقته منها، وبالتالي السماح للملك أن يحكم بصفة شخصية،إلا انه في بداية القرن 19 أصبح التأثير الملكي على الوزارة وتوجيه الرأي العام نوع من الفساد، وكرد فعل على ذلك جاءت انتخابات 1834 ولأول مرة غير مؤيدة للملك[4].

---

(1) -علاء عبد المتعال ، المرجع السابق ، ص 27

(2) - حسن نعمة خشان الزاملي، محمد عودة محسن الدراجي ، المرجع السابق ، ص117 .

(3)- علاء عبد المتعال ، المرجع السابق، ص28.

(4)- في أفريل 1831 وأثناء المناقشات التي دارت في مجلس العموم بشأن مشروع الإصلاح تم سحب الثقة من الوزارة، وعزمت هذه الأخيرة على عدم الاستقالة وطلبت من الملك إجراء الحل للجوء إلى التحكيم الانتخابي بخصوص تلك الإصلاحات، فكان أول حل وزاري انطلاقة لعهد دستوري جديد هو حل 1831 الذي كان جر الوصول إلى هذه الإصلاحات، وكان حل 1834 هو آخر الحلول الملكية الذي أتم ثنائية السلطة التنفيذية في انجلترا.

في ذلك انظر: جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق ، ص 331.

وهكذا اكتملت دعائم النظام البرلماني التي يقوم عليها والتي تمثلت في نشأة الوزارة البرلمانية، وتقرير المسؤولية السياسية للوزارة، وتقرير حق الوزارة في حل البرلمان[1].

وفي الأخير يمكن تلخيص مراحل ميلاد حق الحل في النقاط التالية:

- ظهر حق الحل في انجلترا كوسيلة بيد الملك للتخلص من المجلس القائم الذي استدعاه للاجتماع عندما كانت هناك حاجة إليه.
- جاءت ثورة 1688 لتفرض على الملك أن يحكم بمساندة البرلمان، ولكن مع الحفاظ عن شخصية الملك وصلاحياته في حل البرلمان.
- بقي الحل مجرداً من صفته السياسية، أي لم يكن مقابلاً لإثارة المسؤولية السياسية للوزارة التي لم تصبح واقعاً دستورياً إلا عام 1782، ويجب عليها أن تحظى بثقة مزدوجة من الملك والبرلمان، وكان حل 1807، 1834 بسبب مساندة مجلس العموم لحكومة تعارض الملك، وجاء حل 1831 بناءً على مبادرة من الوزارة، مما يسمح باعتماد الإصلاحات وجعل من حق الحل وسيلة قانونية اكتملت بها قواعد النظام البرلماني الحديث.
- امتد حق الحل من موطنه التقليدي في انجلترا إلى بعض النظم الدستورية خاصة فرنسا بعد أن منح لمجلس الشيوخ سلطة حل الهيئة التشريعية، ومنصب الممثل والمدافع الشعبي، كما امتد إلى النظام البلجيكي الذي احتضن دستوره الصادر سنة 1831 حق الحل بعد مناقشات دارت عام 1830 في الكونغرس الوطني البلجيكي للأخذ به كوسيلة لحل النزاعات التي يمكن أن تنشب بين السلطات الدستورية، وكذلك دساتير كل من اليونان الصادر سنة 1844 وهولندا الصادر سنة 1848، ولوكسمبرج الصادر سنة 1868.

هذا وقد أصبح حق الحل منذ القرن 19 نظاماً له كيان خاص وركيزة من ركائز النظام البرلماني ليكون مقابلاً للمسؤولية الوزارية ، حتى يتحقق التوازن بين السلطات، كما أصبح الخلاف بين الوزارة والبرلمان المبرر الغالب لإعمال هذا الحق، وقد اتخذ

---

(1) P.La Lumière et A.Demichel, Les Régimes Parlementaires Européennes,PUF, Paris,1966, P 31.

طريقتين الأولى تمارس عن طريق الملك، ثم بعد التطور- الذي رأيناه- أصبح يمارس عن طريق الوزارة، وانحصر دور الملك رغم بقاء القرار يصدر عنه.

ورغم أهمية هذا الحق كما رأينا، ورغم مرور وقت طويل عن ظهور هذا الحق، وتواتر تطبيقه[1]، إلا أنَّ الواقع الفقهي أثبت أن هناك ما يزال نقاش حول ضرورة وجود هيئة بإمكانها إزالة الأخرى في ظل النظام البرلماني، وعلاقة ذلك بتحقيق التوازن، بما يعني أن حق الحل يحظى بمعارضين رغم وجود من يؤيده، وهو ما سنراه من خلال المطلب الثاني الذي نعالج فيه ضرورة الحفاظ على اللجوء إلى إعمال حق حل البرلمان في ظل النظام البرلماني إلى اليوم.

المطلب الثاني

ضـــرورة اللجـــوء لإعمال حق حـــل البرلمان

يؤكد الواقع أن حق الحل هو المقابل الطبيعي لإعمال مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، وبتقرير هذا الحق يتحقق إلى حد كبير التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وقد أقرته الدول ذات النظام البرلماني، أو القريبة من تطبيق هذا النظام، لأنه الضابط لاستقراره، وفيه تأييد لسلطة الأمة.

ورغم ذلك تعرض حق الحل في بداية نشأته لكثير من الاعتراضات حول مدى ضرورته على أساس علاقته مع إرادة الشعب، وكذا مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يعطى للسلطة التنفيذية حق القضاء على البرلمان[2]، كما عرف مساندة الكثير على أساس أن الحل لا يتنافى مع مبدأ سيادة الشعب، كما لا يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي دخول الطرفين في جدل فقهي، في حين ظهر اتجاه وسط بين الرأيين يذهب إلى الاعتراف بضرورته وأهميته من جهة، ولكن من جهة ثانية ضرورة ضبط استخدامه

---

[1] – بول سيلك، رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة: علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ط 1، 2004، ص36.

[2] - عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المقارنة – دراسة مقارنة، الجامعة المفتوحة، د ب ن، ط1، 1996، ص95.

والحالات التي تستدعي اللجوء إليه، وهذا ما سنحاول التطرق إليه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول

الرأي المعارض لإعمال حق حـــل البرلمان

جرى التشكيك بشرعية حل المجلس النيابي، فكيف يمكن لرئيس دولة غير منتخب بالاقتراع العام المباشر، ووصل إلى سدة الحكم عبر طريقة الوراثة في الأنظمة الملكية البرلمانية مثلا، أو عن طريق الانتخاب من قبل البرلمان في الأنظمة الجمهورية البرلمانية، أن ينهي بمبادرة منه ولاية مجلس منتخب بالاقتراع العام، ومعبر عن الإرادة الشعبية خاصة عندما تكون لرئيس الدولة صلاحية حل المجلس بمبادرة وقرار منه وحده[1]، وفي سبيل دعم هذا المذهب قدموا العديد من الحجج يمكن إجمال أهمها في النقاط التالية:

- حق الحل مخالف للديمقراطية مهما كانت الجهة التي استخدمته، على الرغم من أنه يقترن بالدعوة إلى انتخابات مبكرة، أي بالعودة إلى الوسيلة الأساسية لتحقيق الديمقراطية ونتائج هذه الانتخابات، قد تكون ضد الجهة التي اتخذت قرار الحل، فالمسالة متعلقة بانقلاب على مجلس منتخب ديمقراطيا.

وقد برز في فرنسا تيار قوي منذ القرن 19، مناهض لحق حل المجلس معتبراً إياه وسيلة حكومية، ورئاسية للانقلاب على الديمقراطية، فقد اعتبر الجمهوريون ما قام به الماريشال Mac Mahon بحل مجلس النواب عام 1877م لأسباب موضع جدل مناورة لتدمير الجمهورية الثالثة وضد الديمقراطي[1]،

---

(1)– عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق –دراسة مقارنة– الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010 ، ص38.

(1) – Marcel Waline " Quelques Réflexions sur les Institutions de la V^{ème} République ", RDPSP En France et a l' étranger, Librairie Générale De Droit et de Jurisprudence , p643.

وكذلك فعلوا سنة 1955م عندما حلت حكومة " Edgar Faure " الجمعية الوطنية[2]

- حق الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يقوي مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، خاصة إذا أبدت هذه الأخيرة رغبة في سحب الثقة من الحكومة، وهو ما يجعل الضغط على البرلمان وليس على الحكومة، لأن هذه الأخيرة لها من الوقت ما يمكنها من الإسراع إلى حل البرلمان قبل أن يستعمل سلطته في إسقاط الحكومة، وهذا ما يجعل النواب – بصفة جماعية قبل الإقدام على إجراء سحب الثقة من الحكومة، وبصفة فردية – يقعون تحت ضغط التفكير في العودة إلى دوائرهم الانتخابية وخوض طريق طويل وشاق في الحملة الانتخابية والانتخابات، مع ما يصحب ذلك من ضغوط نفسية وبذل كبير للأموال والنتيجة غير مضمونة ، وعليه فالنائب يمكن ان يفضل البقاء نائباً ومسالمة الحكومة على حساب الصالح العام، رغم أنه يمكن التخفيف من ذلك بوضع قيود على استعمال حق حل البرلمان بحيث لا يضطر البرلمان للخضوع دائماً للحكومة كلما هددته بالحل[3].
- حق حل البرلمان يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، لأن الشعب عند اختياره لأعضاء المجلس النيابي يكون على أساس شغل المناصب النيابية لعهدة انتخابية معلومة المدة مسبقاً، وفق دستور وافق عليه الشعب، فكيف لشخص واحد (رئيس الدولة أو الملك) أو لحكومة أن تقوم على التقرير مكان الشعب ، وتقليص مدة العهدة خاصة وان المساءلة عادة ما تكون بنهايتها كاملة، ويتولاها الشعب ذاته من خلال تصويته في الانتخابات الجديدة.

---

(2) – عصام سليمان، المرجع السابق، ص 39.

(3) – إبراهيم حمدان عنزاوي،حق حل البرلمان في الأردن– دراسة مقارنة–الأرز، الأردن،1999، ص17.

- يتعارض مع النظام النيابي الذي تقتصر مهمة الشعب فيه على انتخاب نواب يمارسون السلطة بدلا عنه، باعتباره غير كفء لإعلان إرادته بطريقة مباشرة، فكيف يمكن اللجوء للشعب لمعرفة رأيه واستشارته[1].
- من سمات النظام البرلماني أن يقوم البرلمان باختيار رئيس الدولة، وهو بذلك موكل من النواب لإدارة شؤون البلاد، فإذا كان من حق الرئيس حل المجلس فمعنى ذلك أن يقوم الوكيل بعزل الموكل، وهو ما يتعارض مع أبسط قواعد الوكالة القانونية[2].

هذه الانتقادات والحجج رد عليها أنصار إعمال حق حل البرلمان بما يرون انه يدحضها انطلاقا منها ، وذلك ما سنحاول التطرق إليه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

الرأي المؤيد لإعمـــال حـــق حل البرلمان

إذا كان أنصار الرأي السابق يعلنون صراحة معارضتهم وجود هذا الحق في ظل جميع الأنظمة النيابية ومنها النظام البرلماني، وساقوا في سبيل ذلك ما رأيناه من حجج ممكن الرد عليها من قبل أنصار هذا الحق للتدليل على أهميته، خاصة وان الآراء السابقة لم تذكر مسألة إسقاط الحكومة وإعمال مسؤوليتها السياسية وتأثير ذلك على توازن السلطات، ويمكن إجمال حجج أصحاب هذا المذهب في النقاط التالية:

- حق الحل له فوائد عملية واضحة لا يمكن إنكارها لأن رئيس الدولة لا يلجأ إلى أسلوب الحل إلاَّ إذا كانت مصلحة البلاد تقتضي ذلك، أو إذا خرجت السلطة عن الحدود التي أجازها الدستور[3].

---

(1) – إبراهيم حمدان عنزاوي، المرجع السابق، ص 16.

(2) – بشير علي محمد باز، مرجع سابق، ص 61.

(3) – حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، د د ن، بيروت، ط1، 1959، ص 252.

- من الصعب تصور حدوث إساءة لاستعمال هذا الحق لان رئيس الدولة – وفقاً لأبجديات النظام البرلماني – هو حكم بين السلطات، وهدفه الحفاظ على ديمومة وسلامة عملها والتوازن بينها في الصلاحيات، وإذا استعمل رئيس الدولة هذا الحق فإنما استعمله كحكم بين هذه السلطات لا بوصفه خصماً وصاحب سياسة شخصية يريد فرضها.
- البرلمان في الحقيقة ليس هو صاحب السيادة الحقيقي، بل هو نائب لصاحبها الحقيقي الذي هو الأمة، ولذا فإن حق الحل تدعيم لسيادة الأمة للتأكد من توافق تصرفات النائب مع رغبات الأصيل وميوله، فيكون هذا الحل تدعيما لسيـــادة الأمة، كما لا يمكن التذرع بمدة العهدة البرلمانية أمام تجاوز النواب لحدود الوكالة.
- بما أن الشعب هو الفاصل بين السلطات في حالة النزاع ولجوء السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان، وبالتالي فممارسة هذا الحق يوجد علاقة مباشرة بين الشعب وممثليه يمكنه من مباشرة الحكم، وهو صاحب السيادة الحقيقي للتأكد من توافق تصرفات نوابه مع رغباته وميوله، وعليه فحق الحل يجعل الكلمة الأخيرة والنهائية للشعب في توجيه سيادة الدولة فيما يقع من خلافات بين سلطاتها[1].

وقد رأى بعض الفقهاء ومنهم "Philippe Ardant"[2] أن التحفظ التقليدي في فرنسا على حل المجلس هو غير عقلاني إلى حد بعيد وفيه إبعاد للديمقراطية، وعموماً هو رأي منتشر في أوساط اليساريين من الطبقة السياسية أكثر مما هو منتشر في أوساط المواطنين، فهؤلاء يعتبرونه انقلاباً تنظمه السلطة التنفيذية ضد نواب الشعب، ولكن ما هو الإشكال إذا كان مجرد وسيلة يطلب بواسطتها من الشعب الفصل في نزاع مستحكم بين

---

(1) – مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، دار الكتاب العربي،مصر، ط2، 1952، ص ص247 وما بعدها.

(2) - Philippe Ardant, Institutions politiques et Droit Constitutionnel, 8eme edi, LGDJ, Paris, 1995, p239.

السلطتين التشريعية والتنفيذية، أيمكن اعتبار ذلك متعارضاً مع الديمقراطية في حين أن الشعب هو مصدر السلطات في الأنظمة الديمقراطية، والشعب دائماً يؤكد أنه هو السيد، وقد بددت التجربة الشكوك، فالمناورة السياسية التي قام بها "ماك ماهون" عام 1877 شكلت مناسبة لتأكيد سيادة البرلمان(1)، كما لم يؤدّ حل الجمعية الوطنية عام 1955 إلى قيام سلطة شخصية (2).

- لا شكَّ في وجاهة الاعتراض القائل بأن حق الحل يؤدي إلى تقوية مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، إلا أنه يمكن تخفيف ذلك بوضع قيود على استعماله بحيث لا يضطر البرلمان للخضوع دائماً للحكومة كلما هددته بالحل، وعليه حرصت الدساتير على إحاطة هذا الحق ببعض الضمانات التي تقلل قدر الإمكان من إساءة استعمال السلطة التنفيذية لهذا الحق(3)، وهو ما سنتعرض له لاحقاً من خلال هذا المبحث.

الملاحظ أن كلا الفريقين لم يربط الاعتراف بهذا الحق من عدمه بالسلطة التنفيذية، وإعمال المسؤولية السياسية، وفي المقابل ركزوا على الحق ذاته، متناسين ظروف نشأته وعامل التوازن في النظام البرلماني، والذي يقر الباحث انه وحده لا يمكن أن يكون المبرر الوحيد للاعتراف بضرورته، وإنما هو واحد من عدة أسباب ومبررات.

كما نلاحظ التباعد الكبير بين الرأيين مما يستدعي وجود رأي ثالث وسط بينهما للتوفيق، أوعلي الأقل الأخذ بالحجج المنطقية القوية للطرفين، والاستئناس بها لوضع الحل الوسط، خاصة وأن حق الحل هو ركيزة النظام البرلماني، ولا يمكن الحديث عن هذا

---

(1) – عصام سليمان، المرجع السابق ، ص 39.

(2) – بسبب عدم رضا أعضاء الجمعية الوطنية على تحديد الحكومة 1956/02/16 كتاريخ لإجراء انتخابات مبكرة لمواجهة بعض المشاكل خاصة الحرب في الجزائر، والحصول على موافقة البرلمان على مشروع الميزانية الجديدة، وتطبيق سياسة أوروبية جديدة في فرنسا.
للتفصيل انظر : خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص229 .

(3)– إبراهيم حمدان عنزاوي ، المرجع السابق ، ص 16.

الأخير في غياب حق الحل طالما أنه الوسيلة الوحيدة التي تجعل من الشعب قاضياً في الخلافات بين السلطات، وهي آلية تعيد إليه سلطة اتخاذ القرار[(1)].

الفـــرع الثالث

رأي وسط بين الرأييـــن السابقيـــن

أمام تباين الرأيين السابقين وأمام حتمية وجود نقاط تلاقي، وذلك لن يتأتي إلا بظهور فريق ثالث يتبنى حلا وسطا بينهما، يرتكز على الاعتراف بضرورة وجود حق الحل من جهة، ومن الجهة الأخرى ضرورة تقييده وتحديد حالاته وحصرها، للوقوف أمام التجاوزات المحتملة سواء من رئيس الدولة أو الحكومة في حق البرلمان، ويقترح من بين الحالات التي يمكن اللجوء فيها لحل البرلمان:

- وجود خلاف خطير بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بما يعرقل سيرورة مصالح الدولة مع تشبث كل طرف برأيه، وفشل كل محاولات حل الخلاف، ففي هذه الحالة يكون خيار حل البرلمان ناجحاً لإرجاع الكلمة للشعب للفصل في جوهر الخلاف عن طريق الاستفتاء.
- في حالة ما إذا خرج النواب خروجاً ظاهراً عن طموحات الشعب ورغباته التي على أساسها اختارهم لتمثيله، وهنا يصبح خاصة رئيس الدولة مضطراً لتنفيذ رغبة الشعب وحل المجلس نزولاً عند هذه الرغبة، خاصة إذا رفضت الحكومة القائمة طريق الحل على أساس أنها تملك الأغلبية في المجلس.
- في حالة وقوف المجلس ولأسباب سياسية محضة في وجه عقد معاهدات وأحلاف وأمام كل مسألة فيها حرص على مصلحة البلاد الحيوية.

---

(1) - Jacques Cadart, Les institution Politiques et Droit Constitutionnel , 3eme edi, , Economica Paris, 1990, p665 .

ورغم وجاهة هذه الاقتراحات إلا أنها لا تخلو من عيوب ونقائص، خاصة معيار قياس درجة خطورة الخلاف بين الحكومة والبرلمان، ومتى يعد الأمر كذلك؟، وما هي الجهة المخولة لتقدير ذلك؟

كما كان تقدير مسألة خروج النواب عن طموح الشعب أمرا يصعب تحديده، خاصة أن كل نائب منتخب من قبل جزء من الشعب، وبالتالي التزم أمام هذا الجزء فقط، وقد يختلف في ذلك عن كل ما التزم به زميله النائب أمام الهيئة الانتخابية التي أوصلته للبرلمان، خاصة في حالة كون كل منهما ينتمي لتيار سياسي متعارض، وأن المسألة برمتها تخضع للأهواء والميولات السياسية، كما أن هناك إشكالية تتعلق بالأسبقية بين الخضوع للهيئة الناخبة، أو أن يصبح النائب ممثلا للأمة.

أما مسألة الحرص على المصالح الحيوية للبلاد فهي مشتركة بين السلطتين ولكن لكل منها زاوية نظر، اللهم إلا إذا تعلق الأمر بالحالات والظروف الاستثنائية، فإن المسألة عادة ما تفصل فيها الدساتير، ولا يمكن تركها للأهواء السياسية سواء من وجهة البرلمان أو من وجهة السلطة التنفيذية.

وفي رأي الباحث فإن مسألة إعمال حق الحل ضرورة حتمية في ظل النظام البرلماني للأسباب التالية:

- حق الحل كما رأينا أسبق ظهورا حتى من النظام البرلماني، بل ومن بين العوامل المهمة التي ساهمت في تأسيسه.
- ضرورة إحداث التوازن المنشود في النظام البرلماني في السلطات والصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك بمنح كل منهما حق إزالة الأخرى بمعنى منح السلطة التنفيذية حق إزالة السلطة التشريعية وهذه الآلية هي حق الحل.

وعليه فالباحث يربط بين ضرورة وجوده كقناعة، مع عدم إهمال آلية إعماله بعيدا عن الجدل الفقهي الذي لا يمكن أن ينهي المسالة حول ضرورة حل البرلمان من عدمه،

لأن المسالة مرتبطة أيضا بمصلحة الدولة وبقائها، خاصة إذا حدثت ظروف تهدد البلاد، ولا بد لتجاوزها من حل البرلمان، ولكن المشرع الدستوري لا يمكن أن يتوقع كل الأسباب التي تستدعي الحل، وبالتالي قد لا تكون هذه الظروف مدرجة في أسبابه دستورياً، فتبقى الحكومة ورئيس الدولة يتفرجان على تعطل مؤسسات الدولة دون أن يكون بيد أي منهما عمل شيء وعليه يرى الباحث في خضم الجدل السابق ما يلي:

- أن تبقى سلطة حل البرلمان مقابلة لسلطة إعمال المسؤولية السياسية للحكومة.
- أن يبقى حق حل البرلمان خاضعاً لتقدير السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو الحكومة)، ولكن مع تقييدها بقيود تضمن حسن استعمالها.

إن الجدل الفقهي السابق لم يتوقف عند ضرورة حل البرلمان، بل صاحبه أيضا محاولات لتحديد أنواعه استنادا إلى معايير مختلفة، مما أدى إلى الاختلاف في نتائج التحديد، وعموما كان معيار العضو المختص بالحل أهمها وأكثرها سهولة ووضوحا، وهو الأكثر جدلا، والأكثر خدمة لموضوعنا، مما جعل الباحث يستند إليه لتحديد أنواع الحل، وكل ذلك من خلال المبحث الثاني.

المبحث الثاني

أنواع الحل

اعتمد الفقهاء العديد من المعايير لتحديد أنواع الحل وتقسيماته، وساد معهم معيار العضو المختص بالحل، فإذا كان الحل صادراً عن رئيس الدولة كان الحل رئاسيا، كما قد يكون الحل بناءً على طلب من الوزارة نتيجة خلافها مع البرلمان، وبذلك يكون الحل وزارياً، وهذا المعيار وإن كان سهلاً واضحاً إلا أنه ظهرت إلى جانبه معايير أخرى تناولت تقسيمات حق الحل منها معيار الكيفية التي يمارس بها الحل.

وقد حاول الباحث تقسيم أنواع الحل وفقاً للمعيار الأخير إلا أنَّه لاحظ تكرارا لأنواع الحل مع بعض الاختلاف في التقسيمات فقط، وحتى لا يقع في التكرار وكذا الحشو رأى أن يقصر الدراسة على المعيار الأول، وهو المعيار العضوي والذي أعطى

نوعين رئيسيين من الحل، هما الحل الرئاسي والحل الوزاري، وهما الأكثر ممارسة من الناحية التطبيقية.

المطلب الأول

حل البرلمان رئاسيا

تقرر هذا الحق في النظام البرلماني كوسيلة لدفاع رئيس الدولة- سواء كان ملكا أو رئيسا للجمهورية، فالمصطلح ينصرف إلى الرئيس في النظام الجمهوري والملكي على السواء ، إذ يطلق على المنصب لا على شاغله[1] – عن حقوقه، أو عن آرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها، وفي هذه الحالة يتم حل النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان رغم تأييد الوزارة له[2]، على اعتبار أن الأعراف الدستورية عادة ما تفرض تعيين الوزارة من الأغلبية البرلمانية، ضمانا لسلاسة وتنسيق عمل مؤسسات الدولة وسلطاتها، وإذا لجأ رئيس الدولة إلى حل البرلمان المؤيد من قبل الوزارة التي تتمتع بالأغلبية، فإنه يتعين عليه أن يقوم بتشكيل وزارة تؤيد وجهة نظره في حل المجلس[3]، وعليه قد يضطر إلى إقالة الحكومـــة أولا، إذا وجد ضالته في حكومة ثانية تحقق طموحه في ذلك.

ويهدف رئيس الدولة من وراء الحل إلى الوقوف على رأي الشعب حيال تصرفه من خلال انتخابات جديدة تجرى خصيصاً لهذا الغرض، فإذا ما أسفرت هذه الانتخابات عن أغلبية برلمانية تؤيد موقف رئيس الدولة في الحل فإنه لا توجد مشكلة في تلك

---

(1) –حسين نعمة خشان الزاملي، محمد عودة محسن الدراجي، المرجع السابق ، ص118.

(2) – محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 143،

كذلك انظر: مصطفى ابوزيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية :النظام البرلماني – النظام الرئاسي– النظام الإسلامي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 2009، ص 167.

وانظر كذلك:

- Georges Burdeau, op.cit, p173 .

(3) – سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ، ص 525.

-B . Chantebout, Droit Constitutionnel et Sciences Politiques ,3 eme edi , economica, Paris, 1980, P110.

الحالة[1]، وأن تصرف رئيس الدولة كان سليما، وأن الانتخابات أكّدت صحة تقديره لاتجاهات الرأي العام إزاء سياسة البلاد مما يشكل تعزيزا لمكانته، أما إذا أسفرت تلك الانتخابات عن أغلبية برلمانية في جانب الوزارة المقالة، مما يعني رفضا من قبل الشعب لتصرف رئيس الدولة بحل البرلمان، وهذا يجعل التساؤل يثور حول وضع رئيس الدولة وموقفه الذي أصبح في غاية الحرج السياسي، إذ يجب وفقاً للقواعد التي يقوم عليها النظام البرلماني أن يقيل الوزارة التي قبلت مع الرئيس توقيع الحل والذي رفضه الشعب، وأن يعيد وزارة الأغلبية التي رفضت هذا الحل.

ولا يقتصر الأمر على إقالة الوزارة التي قبلت الحل بل يتعدّى الأمر إلى تزعزع مكانة رئيس الدولة ضمن مؤسسات النظام السياسي البرلماني القائمة.

ورغم عدم وجود ما يجبر رئيس الدولة على الاستقالة إلا انه في كثير من الحالات يقدم على تقديم استقالته، خاصة إذا ربط بقاءه بقبول الشعب لسياسته وخطوته في حل البرلمان، بل ذهب البعض إلى القول بوجوب تقديم استقالته إعمالاً لقواعد النظام البرلماني مادام يحكم شعباً لا يؤيده[2].

ويضرب لنا الفقه مثالا عن هذه الوضعية ما شهدته الجمهورية الفرنسية الثالثة، وما قام به المارشال "ماكماهون" والذي استغل الحل الرئاسي بموجب المادة 1/5 من القانون الصادر في أواخر سنة 1875، والذي يجيز لرئيس الجمهورية بناءً على رأي مجلس الشيوخ حل مجلس النواب قبل نهاية المدة القانونية لإنابته، وهي استشارة غير

---

(1) _ -Pierre Pactet, op. cit, p310

(2) – محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 149.

ملزمة لحل مجلس النواب دون مجلس الشيوخ[1]، بهذا كانت فرنسا أول جمهورية تعطي رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب وإعادة الانتخابات[2] .

وتختلف الدساتير التي تتبنى هذا النظام (الحل الرئاسي) فيما بينها، من حيث جعل هذه السلطة المخولة لرئيس الدولة تقديرية واسعة دون قيد أو شرط، وهو أيضا ما يسمى بالحل الاختياري، وعلى العكس قد يحتم الدستور على رئيس الدولة إقرار الحل وإن كان هذا القرار صادراً عن رئيس الدولة، إلا أنه لا يتمتع بسلطة تقديرية في إصداره، بل يلتزم بذلك متى توفرت شروط معينة فيما يمكن تسميته الحل الإجباري، وسنتناول كل هذه الأنواع من خلال ما يلي:

الفرع الأول

سلطة رئيس الدولة التقديرية في حل البرلمان

اتفقت العديد من الدساتير المعاصرة على اعتبار حل المجلس النيابي رئاسيا هو مسالة اختيارية لرئيس الدولة، أي يتمتع بصدد ذلك رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية، فله – بحسب الأصل – اللجوء إليه أو الامتناع عن ذلك على ضوء ما يقدره من اعتبارات– يعرفها وحده – ما لم يرد نص آخر في الدستور نفسه يقضي بخلاف ذلك، بمعنى يملك

---

(1)– استخدم الماريشال "ماكماهون" الحل الرئاسي بإفراط منذ العام 1873، نتيجة معارضته المستمرة في تحقيق مطامحه، ولكن مجلس النواب والأغلبية البرلمانية كانت ضده، وبالمقابل أصر هو على عدم تكليف رئيس المعارضة صاحبة الأغلبية في منصب رئيس الوزراء، وأمام لإصرار "ماكماهون" وضعت المعارضة برفض أي رئيس وزراء يتوافق مع الرئيس أصدر الشعب قراره بتأييد الأغلبية البرلمانية على حساب الرئيس في انتخابات 1876، 1879 فقد من خلال هذه الأخيرة مساندة حتى المجلس الشيوخ، وفقد معها كل عون داخل الغرفتين معا، مما يعني أنه أصبح ضعيفاً أمام البرلمان وهو ما جعله في الأخير يقدم استقالته.

في ذلك انظر : سعد حامد عبد العزيز قاسم، المرجع السابق، ص187 .

(2)– سعد حامد عبد العزيز قاسم، المرجع السابق، ص186 .

تفعيل سلطة التقدير في أي وقت يشاء[1].

والملاحظ أن هذه الدساتير بذلك تسعى نحو تقوية مركز رئيس الدولة إلى حد بعيد، فتمنحه سلطات عديدة لجمع أكبر قدر منها في يده، ومن أمثلة هذه الدساتير نجد:

- دستور هولندا الصادر سنة 1815 والدي يمنح الملك حق حل مجلسي البرلمان معاً أو كلاً منهما على حدا[2].
- دستور بلجيكا الصادر سنة 1831م والذي ينص على أنه "يحق للملك حل المجلسين معاً أو احدهما "[3].
- دستور مصر الصادر سنة 1923 والذي ينص على أنه " للملك حق حل مجلس النواب"[4].
- دستور إيطاليا الصادر سنة 1947 والذي ينص على جواز أن يحل رئيس الجمهورية المجلسين، أو أياً منهما فقط ، بعد استشارة رئسيهما[5].

---

(1)– عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد– دراسة مقارنة– دار الهدى، الجزائر،2006 ، ص 230.

(2)– دستور هولندا ، الصادر في :24/ 1815/08 المعدل في: 1954/12/29 ، مسحوب من الموقع الالكتروني www.mjp.univ-perp.fr/constit/pb.htm

انظر كذلك : زين بدر فراج ، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي– دراسة مقارنة – دار النهضة العربية ، مصر ، 1987، ص 38 .

(3)– انظر المادة 131 من الدستور البلجيكي الصدر سنة 1831، الصادر في : 1831/02/07، مسحوب من الموقع الالكتروني www.mjp.univ-perp.fr/constit/be.htm

كذلك انظر : زين بدر فراج، المرجع نفسه، ص 38 .

(4)– انظر المادة 38 من دستور مصر الصادر سنة 1923، أمر ملكي رقم 42 بوضع نظام دستوري للدولة المصرية، صادر في جريدة الوقائع المصرية، عدد خاص، رقم 42 بتاريخ: 1923/04/20.

(5)– انظر المادة 88 من الدستور الايطالي الصادر الصادر في:27/ 12/1947، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.senato.it/documenti/repository/istituzione.francese.pdf

- دستور الدنمارك الصادر سنة 1953 حيث نص على انه" يجوز للملك أن يأمر في أية لحظة بإجراء انتخابات جديدة، ويترتب عن هذه الانتخابات إيقاف مدة ولاية الجهاز التشريعي القائم"[1].

الملاحظ كذلك أن أغلب الدساتير المعاصرة اتفقت على جعل اللجوء لحل البرلمان أمرا جوازيا بالنسبة للرئيس لما يكون الأمر اختصاصاً أصيلا له دون مشاركة من أحد، إلا أن النصوص لم تتحد في الصياغة واستعملت عبارات "لا يجوز للرئيس- يستطيع الرئيس - للرئيس - يدخل في اختصاص الرئيس"، وكل هذه الصياغات يفهم منها أنه يحق لرئيس الدولة صراحة حل البرلمان، بخلاف بعض الدساتير التي لم تعبر عن هذا الأمر صراحة، بل عن طريق الاستنتاج بمفهوم المخالفة إذ أنها نصت على إعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار أمر إجراء انتخابات برلمانية جديدة في أية لحظة، مما يعني ضمنا حل المجلس القائم، مثال ذلك دستور الدانمرك الصادر سنة 1953[2]، وكذلك دستور تركيا الصادر سنة 1982 الذي نص على انه من مهام رئيس الجمهورية المتعلقة بالسلطة التشريعية، الدعوة إلى
انتخابات جديدة لعضوية الجمعية الوطنية الكبرى التركية[3].

---

(1) - انظر المادة 32 من دستور الدانمرك الصادر في: 05/ 06/ 1953، مسحوب من الموقع الالكتروني:

www.mjp.univ-perp.fr/constit/ dan . htm

(2) - المرجع نفسه.

(3) - انظر المادة 104 من دستور تركيا الصادر سنة 1982، ج ر عدد 17863، صادرة بتاريخ: 09/11/ 1982 . وكذلك انظر:

أماني فهمي، دساتير العالم: المجلد السادس – دستور تركيا – العدد 1924، المركز القومي للترجمة، الجزيرة، القاهرة، ط 1، 2011، ص46، مسحوب من الموقع الالكتروني:
www .yemenintransition .com

وبالرجوع للمادة 12 من الدستور الفرنسي الصادر سنة1958 نجد أنها تخول لرئيس الجمهورية وبعد التشاور مع الوزير الأول، ورؤساء غرفتي البرلمان أن يعلن حل الجمعية الوطنية، وإجراء انتخابات عامة في مدة لا تقل عن 20 يوماً ولا تزيد عن 40 يوماً بعد الحل(1).

والملاحظ أن الدستور الفرنسي من خلال المادة 12 جعل من حق الحل مكنة خالصة لرئيس الجمهورية، بدليل أنه لم يتضمن حتى على ضرورة توقيع الوزير الأول على مرسوم الحل، مما يعني إطلاق العنان له لاستخدام الحل كسلاح ضد الجمعية الوطنية، ولا يؤثر في ذلك ما نصت عليه المادة 12 من ضرورة مشاورة الوزير الأول ورؤساء المجالس النيابية، حيث يكون الإلزام باللجوء إلى الاستشارة والحرية في الأخذ بها ، وعليه فهذه الاستشارة لا ترقى لمرتبة الإلزام، وتبقى مجرد إجراء شكلي(2).

ولعل من نافلة القول أن حق الحل كما رأينا أمر جوازي لرئيس الجمهورية، يستخدمه وفق ما تقتضيه مصلحة الأمة، إلا أنه وخلال الجمهورية الخامسة تم استخدام الحل بوضوح ولأسباب حزبية بقصد تجنب خلاف متوقع بين مؤسسات الدولة، وعلى الأخص بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وهو ما قام به الرئيس "متيران" من خلال حالة الحل التي وقعت في 1981/05/02، وكذلك التي حدثت في 1988/05/14، والتي تجلت فيها النزعة الحزبية والرغبة في وجود الأغلبية التي تساند الرئيس في الجمعية الوطنية، وهذا أمر يخالف الغرض الذي لأجله شرع حق الحل.

---

(1)– انظر المادة 12 من دستورا لجمهورية الخامسة الفرنسية، صادر بتاريخ : 1958/10/04. مسحوب من الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي : www.conseil-constitutionnel.fr

وكذلك انظر:

مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ، هلا للنشر ، مصر، ط 1، 2008، ص 179،178.

(2)– M . Duverger, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Dalloz, 1982, p 211.

Et : M . Prelot , Institutions Politiques et Droit Constitutionnel ,6eme edi , Dalloz ,1972, pp 684,685

وقد تجلت هذه الملاحظة أيضا في الحملة الانتخابية للرئاسة الفرنسية عام 1993 أين لمح "ليونال جوسبان" خلال الجولة الثانية أنه في حالة وصوله إلى الرئاسة سيتولى حل الجمعية الوطنية، والغرض واضح هو الحصول على أصوات المرشح "جون ماري لوبان" على الرغم من تباين التوجهات السياسية بين أقصى اليمين وأقصى اليسار وبالتالي تمكين "لوبان" من عدد أكثر من المقاعد في البرلمان، وإعطاؤه وزناً أكثر في الحياة السياسية الفرنسية مستقبلاً، باختصار هي حسابات سياسية عملية وهذا الأمر إن دل على شيء فإنما يدل على أن الحل قد تتم المناورة به من جانب الأحزاب السياسية، وهو ما يتنافى والغاية التي شرع من أجلها[1].

أما الدساتير العربية فقد أوردت في معظمها حق الحل باسم رئيس الدولة، وأطلقت له كامل الصلاحيات في ذلك، وبهذا الصدد نذكر على سبيل المثال لا الحصر:

- دستوري مصر (1923، 1930) من خلال نص المادة 38 في كليهما[2].
- دستور لبنان (1926) من خلال نص المادة 55[3].
- دستور مصر (1956) من خلال نص المادة 111[4].
- دستور المغرب (1962) من خلال نص المادة 27[5].

---

(1)– خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 254.

(2)– صدر الدستور المصري 1930 بموجب بموجب الأمر الملكي رقم 70 لسنة 1930 بوضع نظام دستوري للدولة المصرية، جريدة الوقائع المصرية، عدد 98 " غير اعتيادي "، صادر في: 1930/10/23.

(3)– صدر الدستور اللبناني في : 23 ماي 1926، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.constitutionnet.org

(4)– صدر دستور مصر 1956 في جريدة الوقائع المصرية، عدد خاص رقم05مكرر، صادر بتاريخ: 1956/01/16.

(5)– انظر دستور المغرب، الصادر لتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في:14/ 1962/12، بعد الاستفتاء عليه بتاريخ: 1962/12/07.

- دستور مصر (1964) من خلال نص المادة 91[1].
- دستور مصر (1971) من خلال نص المادة 136 [2].

وباستعراض نصوص الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ 1962 نجد أنها لم تشذ عن باقي الدساتير العربية في إقرارها لمسألة إمكانية اللجوء لحل البرلمان، وإسناد هذه المهمة حصرا لرئيس الجمهورية، رغم إهمال دستور 1963 لهذه المسألة واقتصاره على الإشارة إلى الحل التلقائي للمجلس الوطني في حالة التصويت على لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية[3]، وهو نوع من الحل سنتطرق إليه في حينه.

أما دستور 1976 فقد نص على أنه لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة[4]، وهما وجهان لعملة واحـــــدة ، باعتبار أن هذه الأخيرة تعنى بطريق غير مباشر حل المجلس القائم، والأهم من كل ذلك أن الأمر المعقود لرئيس الجمهورية وهو أمر جوازي بالنسبة له يقدره حسب ما تمليه مصلحة البلاد.

والملاحظ أن هذا الاختصاص معقود فقط لرئيس الجمهورية وحده، رغم الإشارة إلى ضرورة أن يتم التقرير بحل المجلس الشعبي الوطني في جلسة تضم الهيئة القيادية للحزب وللحكومة، ولكن الأمر مجرد مسألة شكلية، بحيث لم ينص الدستور على إي دور لهما في منع أو إقرار الحل، وبالتالي فالمسألة متعلقة بمجرد استشارة غير ملزمة، ولعل

---

(1)- صدر بتاريخ : 1964/03/24، ج ر عدد 69، - تابع أ – صادر في: 1964/03/24.

(2)– دستور مصر الصادر سنة 1971، جريدة رسمية، عدد 36 مكرر أ، صادرة بتاريخ : 1971/09/12.

(3)– انظر المادتين 55، 56 من دستور الجزائر الصادر سنة 1963، صادر بتاريخ: 1963/09/10، ج ر رقم 64 مؤرخة في : 10/ 09/ 1963

(4)– انظر المادة 163 من دستور الجزائر الصادر سنة 1976، صدر بالأمر رقم 76- 97 مؤرخ في: 1976/11/22، متضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94، صادرة بتاريخ: 1976/11/24 .

ما يؤكد ذلك هو نص الدستور على أن مسألة حل المجلس الشعبي الوطني اختصاص لرئيس الجمهورية- امتياز دستوري للرئيس يستعمله في مواجهة البرلمان[(1)]-لا يجوز له تفويضه بأي حال من الأحوال[(2)].

ولا يختلف الأمر كذلك بالنسبة لدستور1989 من حيث كون قرار حل المجلس الشعبي الوطني يكون فقط بيد رئيس الجمهورية وحده[(3)]، دون أن يكون له حق تفويض هذه السلطة نظراً لخطورتها من جهة وأهميتها من جهة ثانية[(4)].

أما دستور 1996 فيمكن القول إنه زاد من حدة إسناد مسألة حل البرلمان لرئيس الجمهورية، بما يؤكد الرغبة في تدعيم سلطات رئيس الجمهورية، خاصة في ظل الظروف الاستثنائية التي ظهر فيها دستور 1996، فقد منح كسابقيه حل البرلمان لرئيس الجمهورية يمارسه لوحده استنادا إلى سلطته التقديرية غير المشروطة، خاصة مع استعمال عبارتي "يمكن" و"يقرر" اللتين لم تتركا مجالا للشك في تفرده باستعمال فقط سلطته التقديرية دون أي شكل من أشكال التدخل الحكومي[(5)]، دون أن يكون له إمكانية

---

(1) - مزياني لوناس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير غير منشورة، فرع القانون العام، جامعة مولود معمري،تيزي وزو،الجزائر، 2011، ص183.

(2) – انظر المادة 116 من دستور الجزائر 1976، المرجع السابق.

(3) – انظر المادة 120 من دستور الجزائر 1989: صادر بتاريخ: 1989/02/23، جريدة رسمية رقم 09 مؤرخة في: 01/ 03/ 1989.

(4) – انظر المادة 83 من الدستور نفسه.

(5) – انظر المادة 129 من دستورالجزائر1996 ، صادر بتاريخ : 1996/11/28 ، ج ر رقم 76 مؤرخة في: 08 / 12/ 1996 المعدل في: 2002 و 2008 وفقا للقانونين :

- القانون رقم 02-03 المؤرخ في: 2002/04/10 المتضمن تعديل دستور1996، ج ر رقم:25 صادرة بتاريخ: 2002/04/14.
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في: 2008/11/15 المتضمن تعديل دستور1996،ج ر رقم:63 صادرة بتاريخ : 2008/11/16 ، معدلة بموجب المادة 13 من القانون رقم 08-19 المتضمن تعديل الدستور ، ج ر رقم 63 ، صادرة بتاريخ : 2008/11/16.

وانظر أيضا: عبد الجليل مفتاح، "حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 11، ماي 2007، ص 69 .

تفويض هذه السلطة لأهميتها وخطورتها[1]، كما أضاف مكنة أخرى لرئيس الجمهورية تتمثل في إمكانية حل البرلمان قبل أن يبت في قبول استقالة الحكومة بعد تقديمها لائحة ثقة للبرلمان ورفضها، وبالتالي إمكانية إبقاء الحكومة برفض استقالتها، وبالمقابل اللجوء المنفرد لرئيس الجمهورية إلى حل البرلمان[2]، بما يفيد مساندة الرئيس المطلقة لحكومته، وهذا الأمر يزيد من تعزيز مكانة رئيس الجمهورية، ودوره في النظام السياسي الجزائري، كما يعزز ثقة الحكومة أمام البرلمان، وبطبيعة الحال الأمر هنا يعني المجلس الشعبي الوطني وليس مجلس الأمة[3].

ولكن أمام هذه السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية في مجال حل البرلمان يتبادر إلى أذهاننا سؤال جوهري مفاده: هل رئيس الجمهورية عند استعماله الحل الاختياري المبني على سلطة التقدير لديه غير مسؤول– السلطة تتبعها المسؤولية – ولو سياسياً عن تصرفه الانفرادي بحل البرلمان، رغم رفض الأغلبية البرلمانية، خاصة وان استعمال هذا الحق لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة– وهو الغرض الأساسي– ولكن لا يوجد ما يمنع استخدام الحق ذاته تجاه الأغلبية البرلمانية التي قد تبدي معارضته عن طريق رفض مخطط الحكومة[4]؟

---

(1)– انظر المادة 87 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق، معدلة بموجب المادة 10 من القانون 08- 19، المرجع السابق.

وانظر أيضا: بن مالك بشير، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، ص 326.

(2)– انظر المادة 84 من دستور الجزائر الصادر سنة1996، المرجع نفسه، معدلة بموجب المادة 13 من القانون 08-19 المرجع نفسه.

(3)– صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر،2010، ص201 .

(4)– بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 326.

يذهب المنطق إلى تحميل رئيس الجمهورية في حال لجوئه المنفرد لحل البرلمان وحده هذه المسؤولية، خاصة في حالة إخفاقه وعدم مساندة الشعب له، وذلك بانتخاب نفس الأغلبية السابقة، ومن احتمالات تحمله المسؤولية تقديم استقالته وهي مسؤولية أدبية يقرر الرئيس وحده تحملها أمام عدم نص الدستور له على مخرج لذلك [1]، ولكن مقدار الحرج الذي وقع فيه يمكن أن يفسر الاستقالة، كما قد يقوم نواب البرلمان- إذا كان منتخباً من قبله - باتخاذ إجراءات العزل في حقه - الرئيس من خلال الدستور الجزائري ينتخب بالاقتراع المباشر من قبل الشعب وبالتالي لا يمكن تطبيق هذا الحل - إلا أن هذا الإجراء من الناحية الواقعية لم يكن عملياً لإحاطته في أغلب الدساتير بقيود كبيرة، آخرها اللجوء إلى استفتاء الشعب، وبالتالي لا يعدو أن يكون الأمر مجرد إنذار لرئيس الدولة إن فكر في التعسف في استعمال سلطاته العديدة والتي من بينها حل البرلمان، وهو الحال في الجزائر الذي يمكن من خلاله إنذار رئيس الجمهورية مباشرة من قبل الشعب بتراجع شعبيته، ومكانته في الأوساط الشعبية، وتحميله بالتالي مسؤولية غير مباشرة تتجسد خاصة في عدم إعادة انتخابه مرة ثانية إن هو ترشح، خاصة مع التعديل الأخير لدستور 1996 سنة 2008 .

إن الملاحظ في معظم الدساتير الحديثة هو خلوها من النص الصريح على مسؤولية رئيس الدولة سياسياً، بل عكس ذلك هناك من دساتير ما نص صراحة على عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً كالدستور الفرنسي الحالي [2]، الذي يقر بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسة مهام منصبه إلا في حالة الخيانة العظمى.

---

(1)- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 202.

(2)- تنص المادة 67 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 على أن رئيس الجمهورية لا يكون مسؤولا عن الأعمال التي يقوم بها بمناسبة مباشرة مهامه، في حين أن المادة 68 من نفس الدستور تنص على عدم جواز تنحية الرئيس إلا إذا ثبت إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته.

أما بخصوص النظام السياسي الجزائري فإن رئيس الجمهورية ليس مسؤولاً سياسياً على الأعمال والقرارات التي يتخذها بمناسبة أداء مهامه، وذلك لانعدام أي نص يشير إلى ذلك، أو يبين الجهة التي تتولى محاسبته، باستثناء ما ورد في دستور 1963 في المواد47، 55، 56، أما ما يعرف بالخيانة العظمى، فلا أثر لها في الدساتير السابقة عدا دستور الجزائر لسنة 1996[1]، الذي نص على تأسيس محكمة عليا للدولة لمحاكمة رئيس الجمهورية، والوزير الأول، عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، في الجنايات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأدية مهامهما، وتمثل حالة استثنائية على قاعدة عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، هذه الجريمة التي فرقها الفقه عن باقي الجرائم المحصورة في القانون، لما لها من صبغة سياسية قبل أن تأخذ الطابع القانوني[2].

وطبقا لكل هذا وكما رأينا فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يسأل سياسياً[3]، أي لا يخضع للسؤال والاستجواب أو طرح الثقة به أمام البرلمان، وكان من المفروض أن يسأل جنائياً في حالة الخيانة العظمى، أما إذا كان رئيس الدولة ملكاً فإن الدستور عادة ما يجعل ذاته مصونة لا تمس، فلا يسأل إطلاقاً وهذا انطلاقاً من قاعدة أن الملك لا يخطئ[4]، المتبعة في انجلترا مهد المسؤولية السياسية في النظام البرلماني.

---

(1)– انظر المادة 158 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق، معدلة بموجب المادة 12 من القانون 08- 19 المتضمن تعديل الدستور ، المرجع السابق .

(2) – عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، ط 2003 ، ص262.

(3) – تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص 70.

(4)– محمد كامل ليلة ، النظم السياسية – الدولة والحكومة – دار الفكر العربي، مصر،1971 ، ص635.

وأمام هذه الوضعية فلرئيس الجمهورية صلاحيات خاصة يمارسها بمفرده دون أي تدخل من أي جهة كانت كصلاحية حل البرلمان، وهي من الصلاحيات الخطيرة على توازن السلطات، وقد ربطنا بين حق الحل وعدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً، كون الحل أحد الأسباب غير المباشرة لنشوء المسؤولية السياسية للرئيس، باعتبار أن الشعب من خلال قراره في الانتخابات التي تلي الحل يكون إما مع الرئيس، ويمنحه بذلك أغلبية برلمانية، وحكومة تتماشى وسياسته وإما تترتب على الرئيس مسؤولية غير مباشرة في إنسداد أوضاع السلطات العامة، وبالتالي تفضي الانتخابات إلى أغلبية ضد الرئيس والتي قد تجبره في النهاية على الاستقالة.

أما في فرنسا فتطبيق نص المادة 12 يقتضي اللجوء إلى انتخابات مباشرة بعد إجراء الحل، هذه الأخيرة تفضي إلى أمرين؛ أولهما لصالح رئيس الجمهورية وهو الفوز بالأغلبية البرلمانية، مما يدعم مركزه ومكانته، أما الأمر الثاني فهو فوز أغلبية معادية للرئيس، فلا يكون لهذا الأخير إلا أن يختار أيضا أحد أمرين، أولهما وهو الأقرب للمنطق وهو الاستقالة، مادامت ثبتت مسؤوليته السياسية غير المباشرة، برفض الشعب سياسته ووقوفه إلى جانب خصومه خاصة إذا تدخل بشكل مباشر، وواضح في الحملة الانتخابية.

والأمر الثاني هو أن لا يعبأ الرئيس بنتائج الانتخابات ويعتبر أن من صميم واجباته أن يبقى في منصبه لتأمين سير المؤسسات الدستورية داخل الوطن، وتحقيق الاستقرار، ومن ثم يحتفظ بموقعه، ويقوم بتعيين زعيم المعارضة الفائز في الانتخابات رئيساً للحكومة الجديدة، رغم أن هذه الحالة يمكن أن يتولد عنها تصادم بين رئيسي الجمهورية من جهة، والحكومة والبرلمان من جهة ثانية، مما قد يعرقل عمل مؤسسات الدولة، وعليه ومن الناحية الأدبية ومراعاة لمصلحة الدولة على الرئيس أن يستقيل، أو عليه أن يتعايش مع حكومة لا تقاسمه نفس التوجهات، وتعمل دوماً على تقويض سلطته داخل السلطة التنفيذية

لصالح سلطات رئيس الحكومة،الذي يتولى وحده رسم وتنفيذ سياسة البلاد مدعوما من أغلبية برلمانية.

مما سبق يمكن القول أن مسؤولية رئيس الدولة بمناسبة استخدامه غير الموفق لحق الحل يمكن أن تثار بصورة غير مباشرة، رغم سكوت النصوص، وهذا إذا تدخل الرئيس بكل ثقله وسمعته في العملية الانتخابية لصالح حزبه أو أفكاره،أما إذا حرص الرئيس على عدم التدخل في العملية الانتخابية ففوز المعارضة في الانتخابات لا تثير مسؤولية رئيس الدولة على الأرجح.

إن السلطة التقديرية إن تركت دون قيود ولو معنوية كانت نتيجة ذلك تعسف وإساءة لاستعمال السلطة، ويصبح بذلك حق الحل وسيلة لتكريس هيمنة الحكومة على البرلمان، والذي يؤدي في النهاية الى تشكيل نظام يطبق ديمقراطية الواجهة، وعليه سنحاول إبراز مختلف المبادئ والقواعد التي تجعل من هذا النوع من الحل في فائدة الدولة وصمام أمان لتناسق عمل سلطاتها، وهو ما يتطلبه العمل من اجل الحد من إعمال السلطة التقديرية أو على الأقل وضع قيود عليها، ولكن مع الإشارة إلى أن هذه القواعد والقيود سنعود إليها لاحقاً من خلال هذا البحث فيها.

أولا – القواعد المكرسة لمشروعيـــة هذا الحل: تباينت النظم الدستورية التي تبنت هذا الأسلوب في حل البرلمان في النص على هذه القواعد والمبادئ صراحة في صلب الدستور، ومنها ما تبنى بعضها وأهمل البعض الآخر ويمكن جمع هذه المبادئ في:

1- **دعوة الناخبين لانتخاب المجلس الجديد:** يعد ضمانة فعالة وطبيعية تحول دون انقطاع طويل لوكالة المجالس النيابية، أو لتمرير مشاريع في غيبة البرلمان، فإذا كان القصد من الحل هو تحكيم الشعب بدعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم لاختيار من يرونه الأصلح لتمثيلهم، فإن المنطق يفرض أن تكون هذه الدعوة في أمد معقول لا يجب أن يتعدى الفترة اللازمة لتحضير وتنظيم الانتخابات ذاتها.

2- **دعوة البرلمان الجديد للاجتماع في مدد معقولة:** هذا الأمر مرتبط بسابقه، فيجب أن يكون اجتماع البرلمان الجديد في أمد قصير معقول عقب إجراء الانتخابات حتى نضمن استمرار العمل البرلماني دون انقطاع، وبالمخالفة فإن تحديد أمد طويل لانعقاد البرلمان الجديد المنتخب يعد دلالة على رغبة في إطالة فترة الفراغ الرقابي والتشريعي وهذا لفائدة الحكومة، وهو عمل لا يتماشى مع حياة نيابية سليمة، ولا مع نظام دستوري متكامل العناصر والأركان، يختل لمجرد غياب احد هذه الأركان.

3- **عدم تكرار الحل لذات السبب:** إن الغاية من الحل هو اللجوء إلى الشعب ليقول كلمته في صراع بين مؤسسات الدولة، وما دام الشعب قد كشف عن رأيه فليس هناك من سبب يدعو إلى الحل من جديد بسبب فصل الشعب فيه، وإلا عد مصادرة لرأي الهيئة الناخبة وخروجاً عن الأصل الديمقراطي، وعن قاعدة الشعب مصدر كل السلطات وان السيادة ملك للشعب.

ثانيا – اتجاهات الحـــد من السلطة التقديريـــة في استخدام حق الحـــل: تحيط بعض الأنظمة الدستورية حق رئيس الجمهورية في الحل بتنظيمات معينة للحد من استخدامه استناداً إلى السلطة التقديرية، كما يتجه جانب من الفقه الدستوري إلى إضفاء الصفة الاستثنائية عن استخدام حق الحل وجعل الأولوية هي استقالة الوزارة.

1- **إضفاء الصفـــة الاستثنائية على استخدام حق الحل:** لم تبين الدساتير المقصود بالضرورة التي اشترطتها، والتي تجعل من استخدام حق الحل وفقاً للسلطة التقديرية استثناء، ويجعل من جهة أخرى الأولوية لاستقالة الوزارة، فهل هي حالة الخطر الجسيم الحال الذي يتعذر مواجهته بالوسائل العادية، وهو ما يدفع إلى

استخدام وسائل قانونية استثنائية لمواجهته ودفع الخطر، أم يقصد بها وجود أسباب قوية تبرر الحل[1].

والصفة الاستثنائية تعني أنه يجب أن يمارس حق الحل في أضيق الحدود، ويكون ذلك في حالات الضرورة والتي لا مفر فيها من اللجوء إليه، كحالة النزاع الشديد والتي اعتبرت الحالة الوحيدة التي يجب أن يقتصر استخدام الحل عليها دون سواها[2].

وإذا رجعنا إلى الدستور المصري 1971 لوجدنا أن المادة المعنية بحق الحل جاءت بصيغة "..لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب..." الأصل إذاً هو عدم اللجوء إلى إجراء الحل[3].

ومهما يكن من أمر فإذا اعتبرنا حل البرلمان استثناء، يجب أن يقترن بمدى إمكانية الحفاظ على التوازن الضروري بين الحكومة والبرلمان، وإلاَّ فإنَّ الإسراف فيه سيؤدي إلى غلبة هذا الأخير، ودفعه دائماً نحو الصراع مع الحكومة، وبالتالي الإخلال بالتوازن المطلوب في النظام البرلماني.

أماَّ إذا كان حل البرلمان مقترناً بنظرية الضرورة، فالضرورة تقدر بقدرها، فرئيس الجمهورية والشعب هما المخولان لتقدير تلك الضرورة، فالأول يعرض المبرر لحل مجلس الشعب في الاستفتاء والثاني يوافق أو لا يوافق على هذا الحل.

---

(1)– لؤي طارش محمد نعمان، حل المجلس النيابي في النظامين الدستوريين اليمني والمصري– دراسة مقارنة– رسالة دكتوراه غير منشورة، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2013، ص137.

(2)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 125.

(3)– انظر المادة 136 من دستور مصر الصادر سنة 1971، ج ر عدد 36 مكرر أ، صادرة بتاريخ: 1971/09/12.

وكذلك انظر :

يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة، مصر، 1974، ص 235.

وفي رأي الباحث فإن اللجوء لاستخدام حق الحل – استنادًا إلى السلطة التقديرية – لا يجب أن يكون مطلقاً، بل يجب أن يقترن دائماً بالضرورة، والتي تعني أن تكون هناك أسباب قوية تستحق حل المجلس النيابي، ومثالها ما حدث في مصر بتاريخ 1990/05/19 بصدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم 38-1972 في شأن مجلس الشعب، المعدل بالقانون رقم 188- 1986[1(1)] فيما تضمنته من النص على" أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي، ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية"، وهذا يعني أن انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نص تشريعي ثبت عدم دستوريته بالحكم الذي انتهت إليه المحكمة في الدعوى الماثلة، فان مؤدى هذا الحكم ولازمه أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلا، وهذا منذ تكوينه، مما خلق حالة من الضرورة فرضت نفسها على رئيس الجمهورية، الذي أصبح لزاماً عليه عرض الأمر على الشعب وهو الطريق الذي أوجب الدستور إتباعه في هذه الحالة حتى يغدو حل المجلس مشروعاً[(2)].

كما قضت المحكمة الدستورية العليا يوم الأحد 02 يونيو 2013 ببطلان قانون انتخاب مجلس الشورى المصري[(3)]، وترتيبا على ذلك عدم شرعية هذا المجلس القائم فعلا، ويمارس صلاحياته بصورة عادية مما يستدعي حله.

---

(1)– صدر القانون 138-1972 بتاريخ: 1972/09/23، ج ر رقم 39 مؤرخة في: 1972/09/28، وعدل بالقانون: 188-1986، ج ر عدد 52 مكرر، صادرة في: 1986/12/31.

(2)– فتحي فكري ، المرجع السابق ، ص552 .

(3)– الموقع الالكتروني لجريدة اليوم السابع المصرية : www.youm7.com

2- وضع قيود هادفة للحد من السلطة التقديرية عند ممارسة حق الحل:

نشير هنا فقط إلى أن هذه التنظيمات والإجراءات لا تعدو أن تكون وسيلة للحفاظ على الواجهة الديمقراطية للنظام السياسي، هي تقف في وجه استبداد السلطات بصلاحياتها تجاه بعضها البعض، ومن هذه الإجراءات والقيود والتي تؤثر نوعاً ما في السلطة التقديرية لاتخاذ قرار حل البرلمان – سنعود إليها بالتفصيل أكثر فيما سيأتي من بحثنا – نجد مثلا: ضرورة الاستشارة القبلية على اتخاذ قرار الحل وكذا ضرورة تسبيب قرار الحل، وهناك غيرها سنتطرق إليها بتحليل أكثر في الفصل الثاني من هذا الباب باعتبارها ضمانات – قيود– لعدم التعسف في استخدام حق الحل.

الفرع الثاني

الحل الإجباري للبرلمان

يمكن حل البرلمان وفقا لهذا النظام بعد تحقق مجموعة من الشروط المنصوص عليها في الدساتير، فالمقصود بالحل الإجباري هو قيام رئيس الدولة بالحل دون أن تكون له سلطة التقدير في إصدار قرار الحل من عدمه، بل يلتزم بإصداره متى توافرت شروط معينة، وبالتالي فإن سلطته مقيدة تماماً في هذا الصدد[1]، وكأن الأمر هو قيد أمام استخدام السلطة التقديرية في اتخاذ قرار الحل، ولكن الدساتير نجد منها ما تشدد في ذلك، ومنها ما لم يلغ نهائياً السلطة التقديرية وأبقى عليها ولو بطريق غير مباشرة، وهو ما سنتعرف عليه من خلال نوعي نظام الحل الإجباري.

أولا – نظام الحل الإجباري البسيط: وهنا يحاط إجراء الحل بشروط لا تؤثر على ما يتمتع به المختص بالحل من سلطة تقديرية، وإن حدث وتعسف العضو المختص في استخدامه، فإن مقابله يكون إجراءات ذات طابع سياسي، خاصة من قبل المجلس

---

[1]– زيد بدر فراج، المرجع السابق، ص 46.

الجديد الذي ما يلبث أن يتخذ موقفاً معادياً للسلطة التنفيذية التي أساءت استخدام حق الحل.

مثال ذلك المادة 1/41 من دستور اليونان الصادر سنة 1975 والتي تنص على منح رئيس الجمهورية حق الحل الذي يمكن له ممارسته بعد استشارة المجلس الجمهوري في حالة ما إذا وجد مجلس النواب نفسه في حالة خلاف واضحة مع الإرادة الشعبية، أو إذا كان تكوينه لا يضمن الاستقرار الحكومي[1].

الملاحظ أنّ القيد المفروض على رئيس الجمهورية لممارسة حق الحل ليس قيداً حقيقياً ، باعتبار أن حالات الخلاف بين المجلس والشعب، أو حالة أن يكون المجلس لا يساهم في الاستقرار الحكومي كلها مسائل يعود تقديرها للرئيس ذاته، فهو الذي يقدر عمق الخلاف بين الشعب والبرلمان، وهو الذي يقدر الانسجام بين الحكومة والبرلمان، ومدى إمكانية تعايش البرلمان مع نوع معين من الحكومات، وعليه توافر الشرطين لا يؤدي حتما إلى حل البرلمان مع وجود قيد بسيط، وهو الرجوع إلى استشارة غير ملزمة الأخذ بها للمجلس الجمهوري، وهو ما جعل النص الدستوري يخضع المسألة للتقدير الفردي للرئيس عن طريق عبارة " يمكن".

ثانيا – نظام الحــل الإجباري المقيــد: أحاطت الدساتير حق الحل في هذا النظام بقيود وشروط صعبة التحقيق من جهة، ولا يمكن ممارسة هذا الحق دونها من جهة أخرى، وهذا رغبة من تلك الدساتير في تقويم البرلمان والحفاظ على وجوده أطول فترة ممكنة بعيداً عن التهديد بالحل، ونجد نماذج كثيرة لهذه القيود نذكر منها على أن نعود إليها بأكثر دقة وتفاصيل لاحقاً، وهذا من خلال استقراء – على سبيل المثال – دساتير مختلفة.

---

[1]– دستور اليونان ، الصادر في: 09/ 06/ 1975، مسحوب من الموقع الالكتروني :
www.mjp.univ-perp.fr/constit/ Gr . htm

1- الحـــل الإجباري لاستحالـــة تشكيـــل حكومـــة: عندما لا يحتوي البرلمان إلا على تيارات متباينة لا تجمعها رابطة واحدة يمكن من خلالها تشكيل حكومة قادرة على حكم البلاد وتيسير أمورها، اتجهت بعض الدساتير إلى تنفيذ حل البرلمان بتعذر تشكيل حكومة أغلبية، وعليه وتحسباً لذلك وضعت الدساتير أمام رئيس الدولة الخيار بين تعيين مرشح لرئاسة الحكومة مكتفياً أن يكون منتخباً بالأغلبية البسيطة أو حل البرلمان.

وفي هذا الصدد نجد القانون الأساسي الألماني قد أعطى رئيس الدولة الحق في حـــل البرلمان "Bundestag"[1]عند عـــــــــــــــدم حصول المستشار الاتحـــادي المرشـــــح بواسطة الرئيس الاتحادي [2] والمرشح كذلك بواسطة البرلمان[3]على الأغلبية المطلقة، وذلك إن رفض الرئيس الاتحادي أن يعين المرشح المنتخب بالأغلبية البسيطة بعد إجراء جولة جديدة من الانتخابات، والتي لم يحصل فيها كذلك على الأغلبية البسيطة، وخلال سبعة أيام من تاريخ التصويت الأخير مستشارا اتحاديا [4].

كما يمكن الرجوع أيضا إلى نص المادة 77 من دستور مالطا [5]، " ...إذا قدر رئيس الجمهورية أنه لن يكون في الإمكان خلال مدة معقولة تعيين في مقعد الوزير الأول

---

(1)– انظر المادة 4/63 من القانون الأساسي الألماني الصادر سنة 1949، الصادر في 08/ 05/ 1949، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.mjp.univ-perp.fr/constit/de.htm

(2)–انظر المادة 1/63 من القانون الأساسي الألماني، الصادر سنة 1949، المرجع السابق.

(3)–انظر المادة 3/63 من القانون نفسه.

(4)–انظر المادة 4/63 من القانون نفسه.

(5)– صدر دستور مالطا سنة 1964، واعتمد النظام الجمهوري منذ التعديل الدستوري في:13 /1974/12.

مسحوب من الموقع الالكتروني: www.legislationline.org

شخص يمكنه الحصول على ثقة أغلبية مجلس النواب كان لرئيس الجمهورية أن يحل البرلمان..."

2- **الحل الإجباري بسبب وجود نزاع بين غرفتي البرلمان:** منحت بعض الدساتير السلطة التنفيذية حق حل البرلمان لمحاولة خلق نوع من التوازن والتوافق بين غرفتيه، في حالة وجود نزاع بينهما أضحى يهدد عمل السلطة التشريعية بالعرقلة.

وفي هذه الوضعية قد ينصب الحل على الغرفتين معاً، أو على إحداهما حسب ما هو منصوص عليه في الدستور في كل دولة تأخذ بالازدواجية في البرلمان.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا النظام نجد دستور الدنمارك الصادر سنة 1915 من خلال نص المادة 22 حين قرر للملك حق حل المجلس الأعلى وذلك في حالة نشوب النزاع بينه وبين المجلس الأدنى، حول مشروع قانون تبناه هذا الأخير، ولم يقره المجلس الأعلى بذات القيود، رغم إرسال المشروع من المجلس الأدنى للمرة الثانية إلى المجلس الأعلى(1).

وكذلك دستور استراليا الصادر سنة 1900 كان من بين الدساتير التي اعتنقت هذا النظام، بحيث منح للحاكم العام الحق في حل مجلسي البرلمان معاً في حالة ما إذا تبنى مجلس النواب مشروع قانون قد رفضه مجلس الشيوخ مرتين متتابعتين خلال 3 أشهر، أو في حالة ما إذا أهمله مجلس الشيوخ، أو إذا اعتمده مع بعض التعديلات التي لا يقبلها مجلس النواب(2).

ومن أمثلة الدساتير التي تناولت الحل الرئاسي بصفة عامة وبنوعيه نجد كذلك الدستور الفرنسي من خلال الجمهورية الخامسة، حيث أضحى حق الحل سلطة خالصة

---

(1)- PH. Lauvaux , La Dissolution des Assemblés Parlementaires, Economica , Paris 1983 , p 277

(2)– انظر المادة 57 من دستور استراليا الصادر سنة 1900، مسحوب من الموقع الالكتروني : http://mjp.univ-perp.fr/constit/au1900.htm.

لرئيس الدولة، ولم يتضمن النص الدستوري على ضرورة توقيع الوزير الأول على مرسوم الحل، بيد أنه وضع من جهة أخرى قيداً على سلطة الرئيس في هذا الخصوص، وهو ضرورة استشارة جهات معينة لكن ليس على سبيل الإلزام بالأخذ بالمشورة، ولكن عند عدم الالتزام بهذا القيد الشكلي قد يترتب بطلان مرسوم الحل، وتتمثل هذه القيود في:[1]

- رئيس الجمهورية يحل الجمعية الوطنية بعد أخذ رأي رئيسي المجلسين واستشارة الوزير الأول.
- لا يجوز لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها، لأن الحل على الحل غير مقبول.
- لابد من إجراء انتخابات بعد مدة لا تقل عن 20 يوماً ولا تزيد عن 40 يوماً من تاريخ الحل.
- ضرورة أن يجتمع البرلمان الجديد خلال موعد 45 يوماً من تاريخ حل البرلمان.
- عدم جواز حل الجمعية الوطنية أثناء تطبيق نص المادة 16، حيث توجب هذه المادة انعقاد البرلمان مباشرة بقوة القانون عقب إعلان رئيس الجمهورية اللجوء إليها.

ومن الدساتير كذلك التي أخذت بالسلطة المقيدة لرئيس الجمهورية في حل البرلمان نجد الدستور البرتغالي الصادر في 1976/04/02، فبالرجوع إلى نص المادة 163 منه نجد أنها جعلت من المبادرة بحل البرلمان مسألة تقديرية لرئيس الدولة، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار ما ورد في نص المادة 141 من نفس الدستور والتي أعفت رئيس الجمهورية لإصدار قرار الحل من قاعدة التوقيع المجاور، ولكن بالمقابل اشترطت الحصول على

---

[1]– انظر المادتين 12،16 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958، المرجع السابق .

في ذلك انظر أيضا : M. Prelot ,op .cit ,pp 685-688

موافقة مجلس الثورة يرأسه رئيس الجمهورية ، ويتكون فقط من رجال الجيش ولا يمكن أن يكون رئيس الوزراء عضواً فيه إلا إذا كان عسكرياً[1].

كما أن الدستور البرتغالي لسنة 1976 لا يكتفي بهذا الشرط، بل أضافت المادة 198 أسبابا أخرى تسمح لرئيس الجمهورية بحل البرلمان:

- حل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية بسبب الرفض للمرة الثالثة على التوالي لبرنامج الحكومة.
- عندما يرفض المجلس النيابي طرح الثقة بالحكومة أو عندما يصوت بالموافقة على الاقتراح بتوجيه اللوم عليها.

وتجدر الإشارة إلى أن الحالتين السابقتين لا تستدعيان موافقة مجلس الثورة، حيث يكون لزاماً على رئيس الجمهورية حل المجلس، وتشكيل حكومة جديدة[2].

كما قيد الدستور المصري الصادر سنة 1971 حق رئيس الجمهورية في حل مجلس الشعب، فنص على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال 30 يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قرارا به، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ الإعلان عن نتائج الاستفتاء، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات[3].

نلاحظ من خلال النص الدستوري المصري السابق أنه أسند حق الحل إلى رئيس الجمهورية، ولكن يمارسه شرط توفر حالة الضرورة – المصطلح هنا واسع فضفاف

---

(1)– انظر المادة 143 من دستور البرتغال 1976، تم اعتماده في: 1976/04/02، وأصبح ساريا في: 1976/04/25، مسحوب من الموقع الالكتروني: www .mjp.univ-perp.fr/constit/pt1976.htm

(2)– استخدم رئيس الجمهورية البرتغالية سلطته في حل المجلس الجمهوري في 1979/09/11 عقب الأزمة السياسية التي امتدت من 1978 إلى 1979.

(3)– انظر المادة 136 من دستور مصر الصادر سنة 1971، المرجع السابق.

باعتبار انه لم يحدد حالات الضرورة- ولا شك أن هذه الحالة يترك تقديرها لرئيس الجمهورية، الذي لا يخضع تقديره للقضاء، وعليه لا يبقى إلا شرط فعلي واحد وهو ما ورد في نص المادة وهو اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي على قرار الحل، والذي يجعل من هذه السلطة تنتقل من يد رئيس الجمهورية إلى إرادة الناخبين، ومن ثم يصبح دور الرئيس ينحصر في اقتراح الحل ثم انتظار إرادة الناخبين، فإذا وافقوا كان دور الرئيس شكلياً بتوقيع نص القرار.

وإذا رجعنا إلى الممارسة الميدانية خاصة في دول العالم الثالث، نجد أن شرط الاستفتاء الشعبي يمكن أن يصبح شكلياً أيضا باعتبار أن تنظيم الاستفتاء والإشراف عليه يكون من طرف السلطة التنفيذية، ويتطلب القرار الصائب من طرف الشعب إدراكاً ووعياً سياسياً كبيرين من طرف الناخبين، وهو ما لا يتوفر في أغلب دول العالم الثالث، أين تنتشر الأمية، وبالتالي يصبح الاستفتاء وسيلة لسلب إرادة الشعب، وتوجيه إرادة الناخبين الذين يسهل على الرئيس توجيههم باستعمال وسائل إعلام ودعاية ووعود رنانة تصاحب الاستفتاء، ولعل ما حدث في استفتاء حل البرلمان المصري عام 1979 لخير دليل، حيث حل الرئيس أنور السادات مجلس الشعب بغرض إقصاء 14 نائباً من المعارضة أعلنوا رفضهم الموافقة على اتفاقية السلام المصرية لإسرائيلية [1].

أما في الجزائر وبالرجوع إلى نصوص دستور 1996 ونظراً إلى خطورة حل البرلمان، لم يتأخر المشرع الدستوري الجزائري عن إضافة قيود إلى سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان، ومنها منع رئيس الجمهورية من حق تفويض سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، مما يعني أن هذه السلطة أضحت سلطة شخصية لا يجوز تفويضها[2]، وكذا ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول قبل اتخاذ

---

[1]- هذا الحل هو وسيلة الرئيس السادات للدفاع عن أرائه التي يعتقد أن الشعب يسانده فيها ، وقد عرض موضوع الحل على الاستفتاء الشعبي في: 1979/04/19 حيث كانت النتيجة المعلنة بما يشبه الإجماع 99.90 % من الأصوات لصالح حل المجلس . في ذلك انظر : بشير علي محمد باز، المرجع السابق ، ص 319.

[2]- انظر المادة 87 من دستور 1996، المرجع السابق، معدلة بموجب المادة 10 من القانون 08 - 19،المرجع السابق.

كذلك انظر: عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص 70.

قرار الحل، كما أضاف الدستور ضرورة إجراء انتخابات تشريعيـــة خلال أجل أقصـــاه ثلاثـــة أشهر[1].

هذا بالإضافة إلى أن المشرع الدستوري ومن خلال الدستور الجزائري منع حل المجلس في أحوال استثنائية نص عنها الدستور من خلال المادة 90 منه [2].

ويعتبر رئيس الجمهورية الشق الأساسي في السلطة التنفيذية والذي يعتمد عليه إعمال حق الحل في أغلب الأحيان، سواء كان مكنة خالصة له يمارسها وفقاً لسلطته التقديرية، أو كان مشروطاً مقيداً في هذه السلطة.

وإذا عرفنا أن النظام البرلماني يقوم كذلك على ثنائية السلطة التنفيذية في القمة بين رئيس الجمهورية والشق الثاني هو الوزارة (الحكومة) تمثلت في شخص رئيس الوزراء (الحكومة) هذه الأخيرة هي المسؤولة أمام البرلمان عن تنفيذ السياسة العامة للبلاد، وفي احتكاك مستمر مع البرلمان، وعليه كثيرا ما نقع في خلاف مع هذا الأخير قد يتطور ويصبح من غير الممكن التعايش بين الطرفين (البرلمان والحكومة) بدل التنسيق والتعاون المطلوب بينهما.

وأمام هذا الخلاف الخطير في ظل امتلاك كل طرف حق إزالة الطرف الآخر، قد تضطر الحكومة إلى المبادرة بإزالة البرلمان عن طريق طلب حله، ويتولى إصدار قرار بذلك رئيس الجمهورية، ولكن أصل الحل ناجم عن الحكومة، وهو ما يسمى بالحل الوزاري، وسنتعرض إليه من خلال المطلب الموالي.

المطلب الثاني

الحل الوزاري

ليس من الصعوبة القول إن استعمال حق حل البرلمان في ظل النظام النيابي البرلماني عادة من اختصاص الوزارة، لأن رئيس الدولة يسود ولا يحكم، وليس بمقدوره أن يضطلع بعمل سياسي، فإعطاء الحل لرئيس الدولة هنا لا يعتبر ضماناً كافياً للديمقراطية، وبالتالي لا يصح استعمال هذا الحق إلا بموافقة وزارة مسؤولة أمام البرلمان، فيكون بذلك بناء على رغبة ومبادرة منها.

---

[1]– انظر المادة 129 من دستور 1996، المرجع السابق، معدلة بموجب المادة 13 من القانون 08- 19 ،المرجع السابق.

[2]– انظر المادة 90 من الدستور نفسه، معدلة بموجب المادة 11 من القانون 08– 19، المرجع نفسه.

لهذا أصبح الحل الوزاري في انجلترا هو النوع الوحيد المطبق، حيث تطور من الحل الملكي إلى الحل الوزاري، وصار رئيس الوزراء هو الذي يطلب من الملك حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة للوقوف على رأي الشعب من جديد[1]، دون تدخل من الملك الذي غدت سلطاته شرفية، وأصبح مجرد رمز للبلاد، وعليه لم يحدث أن رفض الملك في انجلترا اقتراح الوزارة بحل البرلمان رغم أن هناك عرفاً دائماً يسمح له برفض هذا الاقتراح في أحوال الضرورة، وهو الأمر الذي كان موضوع نقاش في انجلترا، وكان من أهم الآراء أنه من حق الملك رفض طلب الحل الذي قدمه رئيس الوزراء، ولكن عليه قبل ذلك أن يتأكد من إيجاد رئيس وزراء بديل يستطيع أن يحوز ثقة مجلس العموم لفترة معقولة، وأن الملك لن يرفض طلب رئيس وزرائه قبل أن يتأكد من أن مجلس العموم لا زال متماسكاً وفعالاً، وأن الانتخابات الجديدة قد تؤدي إلى نتائج عكس المأمول خاصة على الاقتصاد البريطاني، وأنه بالإمكان إيجاد الحكومة البديلة القادرة على قيادة البلاد نحو الأمان[2].

ويتم تحريك حق حل المجلس النيابي وزارياً عند نشوء خلاف حول السياسة العامة للدولة بين المجلس والحكومة، بحيث يستحيل معه التعاون بينهما، وفي هذه الحالة يتم رفع الأمر إلى رئيس الدولة لتقرير ما يراه مناسباً في هذا الصدد سواء بحل المجلس التشريعي تغليباً لموقف رئيس الوزراء ومن ثم الدعوة لانتخابات جديدة، أو بإعفاء رئيس الحكومة من منصبه وتعيين وزارة جديدة متعاونة مع المجلس القائم[3].

ففي حالة قيام نزاع جدي بين الوزارة والبرلمان، وعجز الوزارة عن استمالته أو إقناعه بوجهة نظرها، وإذا رأت أن غالبية المجلس ليست من القوة بحيث تدير شؤون البلاد، فإنها تلجأ إلى حل المجلس لتعرض النزاع القائم على الأمة، ولتضع حداً لتسلط

---

(1)– محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق ، ص 156.

(2)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 75.

(3)– مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري، النظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 2، 1981، ص 381 وما بعدها.

وكذلك انظر: J . Gadart, Op.cit, p 220

النواب وإسرافهم في استعمال حقوقهم، ويطلق عليه الحل الوزاري لأنه جاء نتيجة نزاع بين المجلس التشريعي والوزارة التي فقدت ثقته.

وبالتالي يكون الحل وزارياً إذا كان بناءً على الرغبة الخالصة للوزارة، وخاصة إذا حدث خلاف بينها وبين البرلمان، كأن يقرر هذا الأخير سحب الثقة من الحكومة، وترى هذه الأخيرة أنها على حق، وأن أغلبية المجلس متعنتة، فتطلب من رئيس الدولة حل البرلمان كوسيلة غير مباشرة لاستفتاء الشعب في النزاع الذي أدى إلى سحب الثقة منها[1].

وكما أشرنا سابقاً أصبح الحل الوزاري في انجلترا هو الوحيد المطبق، وأصبح العمل يجري على ضرورة الحصول على نصيحة بالحل قبل اللجوء إليه من قبل التاج إعمالاً للمبدأ القائل حيث تكون السلطة تكون المسؤولية، وعليه يرى الباحث أن التعرض للتجربة الانجليزية في الحل الوزاري أكثر من ضرورية لفهمه أكثر، ومن خلال ذلك سنتعرض بالبحث لمدى سلطة الملك في فرض الحل دون مشورة الوزارة، ثم التطبيقات الدستورية للحل في انجلترا وفي بعض الدساتير المقارنة.

الفـــرع الأول

سلطـــة الملك في فـــرض حل البرلمان دون مشورة الوزارة

يمكن – كقاعدة عامة – القول إنه ليس للملك سلطة فرض العمل بطريقة ارتجالية دون مشورة الوزارة، هذه الأخيرة يجب أن تكون على وفاق مع الملك ومستعدة للصراع مع معارضي الحل، وعليه يلتزم الملك قبل الإقدام على الحل مشورة وزارته لمعرفة مدى اتفاقهم معه في الاتجاه السياسي من عدمه، وإذا كان العكس عليه أن يقدم على إقالة الوزارة وتعيين وزارة أخرى، تتفق معه وتتحمل آثار الحل، شرط أن يكون الإجراء ضرورياً وله قبول على المستوى الشعبي.

أولاً– الاعتراف للملك بسلطـــة فـــرض حل البرلمان: لم يتم الاعتراف بحق الملك بصفة مطلقة وإنّما يرى أنصار هذا الاتجاه أن للملك سلطة في فرض الحل، وهذا في بعض

(1)– سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ، ص 525 وما بعدها.

الظروف التي لم يستطيعوا تحديدها[1]، ولكن يمكن القول إن الملك لا يستطيع فرض الحل إلا إذا وجد وزارة أخرى تقبل تحمل تبعة هذا الحل، خاصة السياسية منها.

وإذا لاحظ الملك أن حل البرلمان هو الأصلح للبلاد، كان عليه أن يقنع الوزارة أولاً بضرورته، ويدخل بذلك في أخذ ورد معها قد تفضي هذه الوضعية إلى اقتناع الملك ذاته بالتراجع عن حل البرلمان، أو إقناع الوزارة في تقديم طلب للملك لحل البرلمان، أما إذا أصرت هذه الأخيرة على رفض الحل، مع إصرار الملك عليه، كان على هذا الأخير إقالة الوزارة، والبحث عن وزارة أخرى تتحمل مسؤولية طلب الحل[2].

كما أن البرلمان الذي يفقد قاعدته الشعبية وتصبح جميع تصرفاته بعيدة عن توجهاتها، يكون محلاً للحل من قبل الملك إذا رأى في ذلك ضرورة، ولكن مسألة تحديد الملك لمدى شعبية البرلمان وابتعاد قاعدته الانتخابية عنه من عدمها محل نظر، لأن هذا الرأي غالباً ما ينبني على تحليلات وسبر آراء مجلات ومقالات صحف، أو انتخابات جزئية في بعض المقاطعات، وكل هذه الوسائل لا يمكن أن تشكل في أي حال من الأحوال طريقة لتشكيل قناعة نهائية معينة في إطار العلاقات بين السلطات، فالانتخابات الجزئية لا تعكس بشكل كبير توجهات الرأي بالنظر إلى الاختلاف الكبير بين الانتخابات العامة والانتخابات الجزئية، والدليل على ذلك ما وقع مع حل البرلمان سنة 1880 والذي كانت بدايته بوقوع صراع بين رئيس الوزراء "Disrael" والنائب "Gladstone" نهاية سنة 1879، ورغم ذلك استبعدت الوزارة فكرة الحل، ربما لأنها لاحظت عدم ملاءمة الظروف لدخولها معترك الانتخابات في تلك الفترة، رغم أن الملكة كانت تنتظر من رئيس الوزراء نصيحة بحل البرلمان[3].

---

(1)– جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص 320.

(2)– جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع نفسه، ص 174.

(3)– خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 176.

وجاءت الفرصة لانتخابات جزئية في بعض المقاطعات، أين فازت الحكومة بأغلبية انتخابية وتلقت التهاني من الملكة، وهو ما فتح ملف حل البرلمان من قبل الوزارة مجدداً بعد أن أخذت من نتائج تلك الانتخابات الجزئية مقياسا لشعبيتها، وأعلنت الوزارة عن حل البرلمان بعد أن قدمت النصيحة بذلك للملكة ووافقت عليها، ولكن ما كان غير متوقع وقع، حيث خسرت الوزارة تلك الانتخابات والتي أسفرت عن عودة نفس الأغلبية البرلمانية للبرلمان بقيادة "Gladstone" [(1)].

وفي الأخير يمكن القول أنه للملك سلطة فرض حل البرلمان، ولكن دون أن يستعملها إلا في حالة ما إذا كانت الوزارة تحوز أغلبية برلمانية كبيرة في المجلسين، تجعل منها تطمع حتى في تغيير نظام الحكم والمساس بالمبادئ الدستورية، كأن تسن قوانين للقضاء على النظام الملكي نفسه وهذه عند الضرورة.

واستنادا إلى وظيفة الملك في الحفاظ على الديمقراطية وأسسها في البلاد، وكذا الحفاظ على مبدأ التداول على السلطة – رئاسة الحكومة والحصول على اكبر عدد واهم الحقائب الوزارية فيها– للملك التدخل لفرض حل البرلمان لأجل حرمان الوزارة التي تقوم بكل شيء للبقاء في الحكم عن طريق الأغلبية البرلمانية المساندة لها، كما يمكن للملك أن يلجأ إليه لضمان العمل بالدستور وأن يحترم بطريقة عادية.

ثانياً– عدم الاعتراف للملك بسلطـة فـرض حل البرلمان: يرى أنصار هذا الرأي أن الملك ليس له سلطة فرض حل البرلمان تحت أي ظرف من الظروف، فإذا أسفرت الانتخابات الجديدة على فوز حزب الوزارة المقالة بالأغلبية، فلا مفر أمام الرئيس من تشكيل الحكومة بواسطة هذا الحزب طبقاً لأحكام النظام البرلماني، مما يعني تراجع رئيس الدولة عن آرائه السياسية وإعادة الوزارة التي عزلها جبراً مما يؤدي إلى وقوع الرئيس

---

(1) – بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص ص144،143.

في حرج شديد، وقد ينتهي به الأمر للاستقالة[1]، هذا إذا تعلق الأمر برئيس منتخب، ولكن الأمر يزداد تعقيدا في حالة كون الملك هو من اصدر قرارا بحل البرلمان وفرضه على الوزارة، لكن الشعب أعاد نفس الأغلبية بما يفيد رفض قرار الملك، وهذا ينعكس على مكانته وصورته في أوساط فئات شعبه.

ومن الخطأ الربط بين ما قام به "وليم بت" الأكبر في ظل حكم الملك" جورج الثالث" بعد حل البرلمان في انجلترا، وأحداث سنة 1783، واعتبار أن الملك فرض حل البرلمان باعتبار أن "وليم بت" قد تحمل المسؤولية في ذلك، ولكن بعد أن استغل وضع عدم التناسق بين الأغلبية البرلمانية في إضعافها شيئاً فشيئاً، وحين تأكد من تراجعها شعبياً قرر حل البرلمان، كما أن "وليم بت" كان من بين أهم رجال الدولة البارزين ذوي النفوذ والتأثير على الرأي العام، وما قام به ليس بالضرورة استحسانا لفعل الملك الذي أصر على حل برلمان يحوز على أغلبية تعارضه في التوجهات السياسية، ومدعوم من حكومة رافضة لهذا الحل[2].

كما لا يمكن إنكار أن اليد الملكية لعبت من الناحية الميدانية دوراً كبيراً في العديد من المرات في فرض الحل، خاصة حل 1884، حينما تمسكت الملكة بالحل رغم معارضة الحكومة، وأكدت للحكومة رغبتها في خطاب ضمنته أن عدم الإقدام على الحل من شأنه أن يضع مجلس العموم في موقف أقل من مجلس اللوردات، ولهذا تم الحل طبقاً للإرادة الملكية.

---

(1)- جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص 322 .

(2)- خسرت حكومة "جلادستون" ثقة مجلس العموم، ورأت الملكة أن حل البرلمان من شأنه أن يؤدي إلى استطلاع رأي البلاد في شأن الخلاف بين البرلمان والحكومة، إلا أن الحكومة اعترضت على هذا المسلك من جانب الملكة، بدعوى أن رأي الشعب قد يكون معروفاً من خلال التصريحات والمقابلات والخطابات المعروضة.

في ذلك انظر: جهاد زهير ديب الحرازين،المرجع نفسه، ص322.

ومهما قيل عن إرادة الملك في فرض الحل إلا أن الأكيد أن الملك سيقحم نفسه في التجاذبات الخلافات السياسية، وقد تأتي نتائج الانتخابات عكس الإرادة الملكية، و في ذلك إحراج لها ولمركز الملك في ملكه، ومساس بشخصه المقدس عند شعبه، وقد يضطر الملك مجبرا لا مخيرا إلى إعادة صاحب الأغلبية الذي أصر على حل البرلمان بسببه، وهنا قد يطرح التساؤل: إذا كان الملك قد رأى في هذا الشخص أنه غير أهل لقيادة البلاد، ورأى الشعب غير ذلك بل وأيده في انتخابات عامة، فما هو موقف الملك، وهل ستبقى مكانته عند شعبه نفسها؟ وكيف ستكون العلاقة بين المؤسستين إن لم نقل الشخصين؟[1] دون أن ننسى قاعدة الملك لا يخطئ والتي بنى عليها الانجليز أسس المسؤولية السياسية.

وعليه ومما سبق يمكن القول أنه من الناحية الدستورية للملك سلطة فرض الحل دون مشورة الوزارة، والواقع العملي أيد هذا الاتجاه، ولكن لابد من التفكير أولاً في مسألة الملاءمة السياسية من عدمها حتى لا يقع الملك في إحراج شديد، وحتى لا تصبح مكانته وشخصيته محل قدح وذم سياسيين، كما انه لا يجب على الملك أن يأخذ بنفسه قرار الحل ويتحمل مسؤوليته بل لابد من أن يكون تبنيه للقرار نتيجة نصيحة بذلك من الحكومة لأنها الأكثر احتكاكا بالواقع وهي المسؤولة عن إدارة البلاد أمام نواب الشعب، وعليه فالمنطق يقضي أن يكون الملك في مكانة بعيدة عن اللوم في قرار الحل لان غايته هو توفير اكبر قدر من السلاسة في سيرورة عمل مؤسسات الدولة، وإذا أرادت الحكومة حل البرلمان ورأت انته ضد مصالح الأمة فلها وحدها تحمل مسؤولية هذا القرار، وعليها أن تقدم نصيحة للملك تقنعه بذلك، وعليه سنتناول فيما يلي صاحب الحق في إعطاء هذه النصيحة، وهل يلتزم الملك بها حرفيا أم لا ؟

---

[1]– اكره الملك " وليم الرابع " اللورد " ميلبورن" على تقديم استقالة حكومته عام 1934 لرفضه حل مجلس النواب، وقام الملك بالحل بعد أن اسند الوزارة إلى " ربرت بيل"إلا أن نتائج الانتخابات جاءت ضد رغبته ورغبة "ربرت بيل "، وهو الأمر الذي اضطره إلى إعادة "ميلبورن" طالبا منه إعادة تشكيل الوزارة. .

في ذلك انظر : خالد عباس مسلم ، المرجع السابق ، ص 181 .

الفــرع الثاني

الحــق في إعطــاء النصيحـــة بحل البرلمان

إذا كانت القاعدة أن الملك لا يقدم على حل البرلمان إلا بناءً على توصية أو نصيحة الوزارة، فإن السؤال الذي سيطرح نفسه سيشمل هوية الشخص المعني بتقديم النصيحة، هل هو رئيس الوزراء منفرداً ؟ أم مجلس الوزراء مجتمعاً ؟ كما تظهر إشكالية أخرى مفادها مدى التزام الملك بتلك النصيحة، هل يلتزم دائما بإجابة طلب الوزارة أم أنه يملك سلطة تقديرية في القبول أو الرفض؟

أولاً- صاحب الاختصاص بتقديــم النصيحة بالحــل: باعتبار أن قمة السلطة التنفيذية هو رئيس الوزراء فهو المرشح الأول لتقديم النصيحة للملك بحل البرلمان، ولكن هناك من يرى أن هذا التصرف لا يملك رئيس الوزراء أن يتخذه منفرداً، بل مجلس الوزراء الذي يرأسه صاحب القرار فيه.

من خلال التاريخ البريطاني نجد أنه في عام 1892 قررت حكومة "Salisbury" نصح الملكة بحل البرلمان رغم أن عهدة المجلس أوشكت على النهاية، وقد وافق جميع الوزراء على مبدأ الحل، غير أن المسألة التي كانت محل خلاف بين رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء هو تاريخ الحل، وبعد أخذ ورد انصاع رئيس الوزراء لرأي أعضاء الوزارة[1].

وفي المقابل تصرف رئيس الوزراء بخلاف رأي الوزراء من خلال الحل الواقع سنة 1895، الذي جعل الوزارة تخسر الأغلبية في البرلمان، وهو ما دفع برئيس الوزراء

---

[1]- بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 132.

لاقتراح تقديم استقالة الحكومة على مجلس الوزراء، رغم معارضة أغلبية الوزراء وتفضيلهم الذهاب نحو حل البرلمان وتقديم توصية بذلك للملكة [1].

كما قدم رئيس وزراء انجلترا "بلادوين" اقتراحاً للتاج بحل البرلمان، وهو ما حدث سنة 1923 وعرض الأمر على حكومته، ورغم المعارضة القوية من أعضاء الحكومة، إلا أنَّ الأمر كان قد حسم باعتبار أن "بلادوين" قدم الاقتراح قبل اجتماع مجلس الوزراء، وجاء قرار التاج بالموافقة رغم رفض مجلس الوزراء[2].

وفي عام 1945 لم يستشر رئيس الوزراء المجلس رسمياً حول موضوع الحل، وطلب من كل وزير أن يعبر عن رأيه الخاص في ورقة ويضعها داخل صندوق، وعلى الرغم من موافقة الوزراء على هذا الحل، إلا أن رئيس الوزراء أعلن أن حق اقتراح الحل سيستقل به وحده[3].

ولقد ذهب البعض إلى القول بأن الوزارة كهيئة جماعية لا تتخذ القرارات وإنما يتخذها الوزير الأول الذي يتمتع بسلطات واسعة، وهو يمارس اختصاصات لا حصر لها، كما انه يستشير من يشاء ويفرض سلطاته على مجلس الوزراء، وهذا الجهاز ليس له وجود في الواقع اللهم من الناحية النظرية، على الرغم من أن مجلس الوزراء يتراوح عدد أعضائه بين 20 و25 وزيراً وهم جميعاً أعضاء في البرلمان، ومع ذلك لا تظهر سوى شخصية رئيس الوزراء منفرداً في النصيحة بالحل[4].

ثانياً- مدى التزام الملك بنصيحة الوزارة: لا يخلو التعرف على مدى التزام الملك بنصيحة الوزارة من الصعوبة، لأن الرأي الغالب فقهاً أنه لا يعترف للملك بهذا الحق،

---

(1)- جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص 328.

(2)- خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 184.

(3)- جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص 329.

(4)- بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 134.

ويترتب على ذلك أنه في حالة اقتراح الوزارة حل البرلمان ليس أمامه إلا الموافقة على هذا الحل، باعتبار أن النظام البرلماني يقوم بصفة أساسية على أن رئيس الدولة ليس له أن ينفرد بسلطة اتخاذ القرار، ودائماً توقع هذه القرارات من قبل أحد الوزراء، وعليه فإذا أشارت الوزارة بحل البرلمان كان عليه أن يتخذ فوراً هذا القرار، كما لا يجوز له عملاً أن ينصح الملك بحل البرلمان دون أن يكون مقتنعاً أن الحل سوف يكون من أجل الصالح العام[1].

وإذا نظرنا إلى الممارسة الدستورية الإنجليزية نجد أنه طوال حكم الملكة "فكتوريا" فإنها كانت في كل مرة تتسلم فيها طلب الحل، كانت تقوم بفحص الطلب بعناية وتقرر ما إذا كانت سوف تتبع النصيحة أولاً أم ترفضها، ففي عام 1939 وعلى اثر تصريح رئيس الحكومة "اللورد ملبورن" بأنه مضطر لتقديم النصح للملكة بحل البرلمان، صرحت الملكة بأنها قد لا توافق على طلب الحل، وسلم رئيس الوزراء بهذا الحق للملكة، وأشار إلى أنه سيبذل كل جهده لإقناع الملكة بذلك، وسيقدم لها كل الأسباب، وما على الملكة سوى تقديرها والتقرير بشأنها، وفي النهاية لم يوفق "اللورد ملبورن" في مسعاه[2].

هذه الحادثة تبين أن الملكة لم يكن دورها هامشياً، وإنما كان حاسماً في تفحص النصيحة من رئيس الوزراء بالحل، وحينما لم تقنعها الأسباب لم تبادر إلى الحل وبالتالي فالملكة لم ترفض قرار رئيس وزرائها بحل البرلمان، وليس لها ذلك من حيث المبدأ، ولكن رئيس الوزراء لم يقنع بالأسباب، ولم يستطع أن يبرز الفائدة التي تعود على الصالح العام من خلال هذا الإجراء[3]، وبالتالي كان تغليب مصلحة الشعب على المصلحة الحزبية الضيقة، وهذه المسألة أيضا تعود إلى شخصية الملكة القوية التي نأت بنفسها عن حلبة

---

(1)– جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص324.

(2)– جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع نفسه، ص325.

(3)– بشير على محمد باز، المرجع السابق، ص135.

الصراعات الحزبية والمصالح السياسية الضيقة، صيانة لمكانتها وحفاظاً على صورتها أمام شعبها.

ومن خلال هذه الأمثلة من الأحداث والوقائع التي لا يمكن حصرها وتحديدها نظراً لقدم الممارسة الانجليزية وغناها، إلا أنه يمكن القول أن الأساس هو عدم قدرة الملك على رد نصيحة رئيس الوزراء، باعتباره هو من يتحمل مسؤولية الإجابة لهذه النصيحة، ولكن هذا لا يمنع من خلال تاريخ انجلترا الطويل من أن يرفض الملك هذا الأمر، ربما يرجع ذلك إلى شخصيته بالدرجة الأولى، ومدى رغبته في الدخول كطرف في معادلة الصراعات السياسية، وبالتالي التضحية بمكانته أمام شعبه، لأنه سيصبح محل انتقاد مباشر وذاته غير مصونة.

ولعل عدم القدرة على حصر حالات الاستثناء التي رفض فيها الملك إن صراحة أو ضمنا حل البرلمان، هو ما دفع بعض الفقهاء إلى البحث عن معيار معين يكون للملك بموجبه رفض طلب الحل المقدم إليه، وكان أهم معيار هو "هزيمة الحكومة في البرلمان"، وفي هذا الصدد بمكن التمييز بين الآراء التالية[1]:

- إذا كانت الحكومة قدمت طلبها بحل البرلمان مباشرة بعد هزيمتها في البرلمان فإنه من واجب الملك دراسة النصيحة، وينفرد بسلطة تقدير ما إذا كان الحل هو المخرج الملائم أم لا.
- إذا لم يكن طلب الحل مقدماً من قبل الوزارة عقب هزيمتها في مجلس العموم، فإن الملك لا يتمتع بأدنى سلطة تقديرية في هذا الصدد.
- إذا تقدمت الحكومة بطلب الحل، وهي حكومة أقلية، فإنه لا يوجد مبرر واحد يلزم الملك بضرورة الموافقة على الحل.

---

[1]–جهاد زهير ديب الحرازي، المرجع السابق، ص ص325،326.

ولكن معيار "هزيمة الحكومة في البرلمان" ليس قاطعاً دائماً، فقد يقوم أنصار الحكومة ذاتها داخل البرلمان بالتصويت ضدها حين لا تؤخذ آراؤهم بعين الاعتبار، ومع ذلك فالأمر لا يصل لحد سحب الثقة، كما أنه لا يوجد ما يمنع قيام الحكومة بالنصح بالحل قبل حدوث التصويت الحقيقي، وفي هذا الفرض فإن الحكومة لم تهزم على الرغم من عدم التأكد من أنها مازالت تمارس نفوذها داخل البرلمان.

وذهب البعض إلى القول أن المناقشات التي واكبت الحل الواقع سنة 1955 أظهرت أنه يمكن رفض طلب الحل في الحالات التالية[1]:

- إذا وجد برلمان حيوي يؤدي وظيفته بدقة.
- إذا كانت الانتخابات العامة ستضر بالاقتصاد الوطني.
- إذا لم يكن من شأن الحل تحقيق الأغلبية البرلمانية التي تكفل للدولة الاستقرار السياسي.

ويعتقد الباحث أنه من حق رئيس الدولة باعتباره حامي الدستور أن يرفض حل البرلمان المقترح من طرف وزارته، ولكن عليه قبل أن يفعل ذلك أن يتأكد من إمكانية إيجاد رئيس وزراء بديل يمكنه أن يحوز ثقة البرلمان لفترة معقولة، وأن يتأكد كذلك من مدى فاعلية وتماسك البرلمان ومن آثار تنظيم الانتخابات على الاقتصاد الوطني، وعلى هذا الأساس على رئيس الدولة بدوره أن ينصح رئيس وزرائه، ويتناقش معه في مدى مناسبة الوقت لإجراء انتخابات جديدة، والفترة التي انقضت على آخر انتخابات، وموقف الأحزاب منها، فإذا أصر رئيس الوزراء على رأيه رغم أن كل الدراسات والتوقعات توحي بأنه ليس الوقت المناسب لإجراء الحل يكون رئيس الجمهورية أمام أمرين؛ إما أن يغامر بقبول حل البرلمان أو يقيل الحكومة ذاتها، والحل الأخير في رأي الباحث هو الأقرب ،فإسقاط الحكومة بقرار وإصدار آخر بتشكيل حكومة جديدة أهون من المغامرة

---

[1]– بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 136.

الانتخابية والسياسية، وهدر الوقت والمال العام، وخطر استغلال مرحلة الفراغ المؤسساتي ضد المصلحة الوطنية لصالح المصالح الفردية الضيقة، فالمصلحة الوطنية قبل كل اعتبار، وهي في صلب مسؤولية رئيس الجمهورية قد يؤدي المغامرة بها إلى محاكمته على أساس الخيانة العظمى.

أما إذا أصر رئيس الوزراء على رأيه والظروف بإمكانها أن تتحمل نتائج الحل، ورأى أن ليس بإمكانه إيجاد بديل له يستطيع الحصول عل ثقة البرلمان، فليس أمام الرئيس سوى الموافقة على حل البرلمان وتحميل رئيس الحكومة مسؤولية ذلك[1]، فإذا كانت نتائج الانتخابات لصالح الوزارة والتي أقنعت وصل الثناء للرئيس أيضا، أما إذا كان العكس نال رئيس الوزراء والحكومة النقد من الشعب والرئيس كذلك.

الفرع الثالث

تطبيقات الحــل الوزاري في بــعض الدساتيرِ المقارنة

اتخذت بعض الدساتير من النظام الانجليزي مرجعا لها، ومنحت حق الحل للوزارة، ومن أمثلة هذه الدساتير نجد دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا الصادر سنة 1946، حيث قرر أنه لا يجوز حل الجمعية الوطنية خلال مدة 18 شهرا الأولى من تاريخ انعقاد البرلمان، كما اشترط حدوث أزمتين وزاريتين خلال هذه المدة، وفي هذه الحالة فإن الحل يقع بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء[2].

---

(1)– إبراهيم حمدان عنزاوي، المرجع السابق، ص 25.

(2)– انظر المادة 51 من دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة، صادر في: 1946/10/27، مسحوب من موقع المجلس الدستوري الفرنسي على العنوان الالكتروني:

www .Conseil-constitutionnel.fr

انظر كذلك:

البطاقة البيداغوجية الافتراضية المعنونة ب : "le droit de dissolution" مسحوب من موقع كلية الحقوق الافتراضية في ليون الفرنسية : www.facdroit-lyon3.com

يتبين من خلال دستور الجمهورية الرابعة أن سلطة اتخاذ قرار الحل تكون بيد مجلس الوزراء، ويتم بإجراء شكلي وهو إصدار رئيس الجمهورية مرسوم الحل، الذي ينصب على حل الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ.

ولم يخول الدستور للحكومة حل مجلس الشيوخ وذلك لأن الحكومة ليست مسؤولة أمامه وطبيعة تكوينه لا تعكس إرادة الجهاز الانتخابي، ودور رئيس الجمهورية هو النطق بالحل وليس له سلطة تقديرية في ذلك، ولكن في المقابل لا يجب إغفال دوره في التأثير على مجلس الوزراء لاتخاذ قرار الحل باعتباره رئيسه[(1)].

ويتم الحل على مرحلتين: الأولى عبارة عن اجتماعات ومداولات وتبادل لوجهات النظر، ويشمل ذلك التشاور بين الأحزاب السياسية المشكلة للحكومة، ثم مرحلة التصويت على القرار الذي توصل إليه المجلس في هذا الشأن، والقاعدة أن يتم اتخاذه بأغلبية الأصوات ولا يكون لرئيس المجلس أي امتياز، حيث لا يتمتع إلا بصوت واحد فقط ، كما أن المادة الدستورية صريحة في هذا الخصوص اتخاذ القرار الذي يتم باسم المجلس وليس باسم رئيس مجلس الوزراء[(2)].

ولقد اعتنق دستور 1946 الاتجاه الفقهي الذي يرى ضرورة منح مجلس الوزراء سلطة اتخاذ القرار بموجب الشروط المنصوص عليها بالمواد 49، 50 من هذا الدستور، وعليه تدخل صراحة وحظر حل الجمعية الوطنية خلال مدة 18 شهراً الأولى من عمر الجمعية، وهي فترة اختبار لتلك العلاقة بين الوزارة والجمعية، وكذلك إعطاء الجمعية الوطنية الفرصة لإبراز التوجهات التي تنوي إتباعها.

بالإضافة إلى ذلك فإن الدستور اشترط لوقوع الحل حدوث أزمتين وزاريتين طبقاً للشروط المنصوص عليها في المواد 49، 50 والتي ذكرناها سابقا.

---

(1)– J.Thery, le gouvernement de la **V** [eme] République, Paris, 1949, P 115.

(2)– بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص163.

وتتعلق المادة 49 بحدوث اقتراع سلبي على مسألة الثقة في الحكومة، أما المادة 50 من الدستور فهي تتضمن حالة توجيه اللوم للحكومة، ولكن الدستور لم يشر إلى الفترة التي يجب أن تفصل بين الأزمتين الوزاريتين، فهل محسوبتان طوال العهدة الانتخابية باستثناء فترة 18 شهراً الأولى، أم أن الأمر يتعلق بأزمتين وزاريتين خلال الدورة البرلمانية الواحدة[1].

ويتبين من خلال ما سبق أن الحل في ظل هذا الدستور لا يمكن ممارسته إلا بواسطة حكومة فقدت ثقة البرلمان- بدليل اشتراط الأزمات الوزارية والمهلة المحددة ب 18 شهرا - الأمر الذي جعل استخدامه صعبا، وأصبح التوازن فيه يميل لصالح البرلمان، ومن جهة أخرى فإنه ليس كل خلاف يقع بين الحكومة والبرلمان من شأنه أن يؤدي إلى حل البرلمان، ولكن يجب أن تكون الخلافات طبقاً للشروط المنصوص عليها في المواد 49،50 من الدستور على ما بينا.

واتخذ الدستور السابق كذلك احتياطات لمنع ممارسة أي نوع من الضغط على الناخبين من خلال العملية الانتخابية بعد حل البرلمان، حيث فرض تشكيل معين للحكومة، حيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس الوطني رئيساً للحكومة، وهذا الأخير يقوم بتعيين وزير الداخلية بالاتفاق مع مكتب المجلس، كما يقوم رئيس الجمعية الوطنية بصفته رئيساً للحكومة بتعيين رؤساء المجموعات غير الممثلة في الحكومة كوكلاء وزارات[2].

والملاحظ من خلال التنظيم الدستوري للحل في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة أن هناك إخلالا بالتوازن لصالح السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، وذلك من خلال:

---

(1) A.Cabanis,M.L. Martin,"La Dissolution Parlementaire a la Française", PSP , Paris,2001, p 148 .

(2) – انظر المادة 52 من دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة، المرجع السابق.

- أصبح دور رئيس الجمهورية يقتصر على مجرد النطق بالحل، ولم تعد له سلطات أخرى في هذا المجال كالمبادرة بالحل، أو فيما يتعلق بحق الرفض لقرارات

الحكومة ومن بينها حق رفض طلب حل البرلمان[1].

- استخدام الحل سلطة تقديرية للوزارة، في مواجهة الجمعية الوطنية التي تملك سحب الثقة والاقتراع بتوجيه اللوم ضد الحكومة، وبالتالي في حالة النزاع بين الحكومة والبرلمان فإن حالة الحل لن تحصل إلا بناء على إجراء صادر عن البرلمان ذاته (الجمعية الوطنية)، وعليه تعذر استخدامه خلال هذه الفترة على ضوء دستور 1946 ، ولم يعد من سبيل أمام الحكومة في حالة نزاعها مع البرلمان سوى الاستقالة أو الانصياع لرغباته .
- المشرع اشترط تعيين رئيس الجمعية الوطنية رئيساً للحكومة، مع منحه سلطة تعيين وزير الداخلية الذي سيشرف على الانتخابات بالاتفاق مع مكتب الجمعية، وتعيين رؤساء المجموعات غير الممثلة في الحكومة وكلاء وزارات، قد أدَّى أيضا لاختلال هذا التوازن لصالح البرلمان الأمر الذي صعب اللجوء لاستخدام الحل.

ولعلَّ كل هذه الصعوبات هي التي انعكست على الممارسة الدستورية للحل في ظل الجمهورية الرابعة، حيث لم يتم حل الجمعية الوطنية تحت مظلة دستور 1946 إلا مرة واحدة فقط، وقد كان ذلك في 1955/12/01 حيث لم تتحقق شروط الحل إلاَّ خلال هذا التاريخ[2].

(1) – خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 227.

(2)– بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 164.

وبصفة ملخصة وعامة يمكن إرجاع سبب هذا الحل إلى اشتعال نزاع بين الحكومة والبرلمان نتيجة رغبة الحكومة تطبيق سياسة جديدة وتسوية المشاكل خاصة حرب الجزائر، وكذلك إفتكاك موافقة البرلمان على الميزانية الجديدة، وفي هذا الصدد قدمت الحكومة في أكتوبر1955 مشروع قانون لإجراء انتخابات جديدة مبكرة، لتسهيل العلاقة بين الحكومة والبرلمان ومواجهة المشاكل الهامة بحرية أكبر وترك مهمة تحديد تاريخ هذه الانتخابات للبرلمان .

وإزاء عدم رضا أعضاء الجمعية الوطنية على مشروع القانون، وخطوة الحكومة ككل قرروا إغراق الحكومة بالأسئلة الشفوية وإدراج عدة استجوابات في جدول الأعمال عن السياسة العامة للحكومة.

وفي 1955/11/29 رفضت الجمعية الوطنية منح ثقتها لمجلس الوزراء وأصبح مطروحاً على الساحة السياسية ضرورة الفصل في الخلاف القائم بين الحكومة والجمعية الوطنية[1].

والملاحظ كذلك أن جوهر الخلاف الفعلي هو مواجهة مشكلة حرب الجزائر، وكان لزاماً على الحكومة العودة إلى الشعب لإقرار الحل الواجب لها، هذا بالإضافة إلى أن الظروف السياسية في فرنسا أوجدت تركيبة حزبية معقدة، الأمر الذي أدَّى إلى تأييد أعضاء من خارج الحكومة لها، في الوقت الذي عارض فيه أعضاء حكوميين سياسة تلك الحكومة[2].

إضافة إلى الرغبة في تشكيل حكومة جديدة، حيث إن الحكومة القائمة واجهت العديد من الأزمات السياسية في علاقتها بالجمعية الوطنية، بالإضافة إلى التركيبة السياسية المعقدة التي لم يعد من الممكن معها استنتاج خط سياسي واضح لها.

(1)– بشير علي محمد باز ، المرجع السابق ، ص165، 166

(2)–عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري ، منشاة المعارف ،الإسكندرية، 1956، ص 295

وإجمالاً يمكن القول إن أهداف الحل قد قصد بها تبرير الوزارة تحقيق المصلحة العامة، حتى يتمكن الناخب من الفصل في النزاع بين الحكومة والجمعية الوطنية، ورغم هذا التبرير المعروف والمشهود الذي يستخدم دائماً للتغطية على الأسباب الحقيقية، فإنَّ التفسير المنطقي لأسباب الحل يكمن فعلا في الصراع بين الحكومة والجمعية الوطنية، ولكن من خلال الملابسات نلاحظ أن الجمعية الوطنية هي من وضعت الحكومة في وضع الأقلية، وكانت تتوقع رد فعل الحكومة بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة وفقاً للتعديلات الجديدة التي اقترحتها على قانون الانتخابات، والتي تمنحها الأغلبية مجدداً وتسمح لها بتشكيل حكومة جديدة.

ومن الجانب الآخر أعضاء الجمعية الوطنية رأوا في الحل وسيلة إجراء بعض الإصلاحات الضرورية في المجال الانتخابي، ويمكن القول إن الحكومة لجأت إلى هذا الحل لمنع تلك الإصلاحات، خاصة وأن الجمعية الوطنية لم تكن تخشَى شعبية الحكومة باعتبارها لا تتمتع بالشعبية المطلوبة.

وقد تأثر الدستور الإسباني الصادر في 1978 بدستور الجمهورية الرابعة الفرنسية بخصوص مسألة تنظيم حل البرلمان المخولة للحكومة ممارستها بكل حرية بعيداً عن سلطة رئيس الدولة، حيث نصَّ الدستور على انه "لرئيس الحكومة بعد المداومة في مجلس الوزراء وعلى مسؤوليته أن يقترح حل" Les Cortes générales أو le Senat , le congres" ويصدر الملك مرسوما بذلك، ويحدد في مرسوم الحل تاريخ إجراء الانتخابات الجديدة"[1].

كما أورد هذا الدستور من القيود التي تحد من سلطة الحكومة في تقرير الحل كحظر إجراء حل البرلمان من جديد خلال عام من الحل السابق[2]، إلاَّ أنَّها استثنت من

---

[1]– انظر المادة 1/115 من الدستور الاسباني الصادر في :1978/12/27، مسحوب من الموقع الالكتروني على العنوان : www.mjp.univ-perp.fr/constit/es.htm

[2]– انظر المادة 3/115 من الدستور الاسباني الصادر سنة 1978، المرجع السابق.

ذلك مسألة عدم نجاح أي مرشح لمنصب رئيس الحكومة خلال مدة شهرين من أول تصويت على الترشيح في الحصول على ثقة مجلس النواب "Le congrès"، والتي بناءً عليها يكون الملك ملزماً بحل مجلس النواب والشيوخ معاً "Senat et le congres "، مع التوقيع المجاور على هذا الأمر من قبل رئيس مجلس النواب والدعوة لانتخابات جديدة[1].

كما حظر الدستور على الحكومة إجراء الحل خلال فترة العمل بالظروف الاستثنائية[2]، إضافة إلى منع الدستور نفس الحكومة من إجراء اقتراح الحل خلال إجراء توجيه اللوم إلى الحكومة، والذي لا يتم التصويت عليه قبل 5 أيام من تقديمه فإن لم يلاق هذا الاقتراح قبولاً عاد للحكومة مرة أخرى حقها في تقرير الحل[3].

وعليه يمكن القول أن سلطة الحكومة الإسبانية في القيام بالحل مرهونة دائماً بكونها في وضع أغلبية، ودور الملك في هذه الحالة ينحصر في إصدار مرسوم الحل، حيث يستحيل عليه رفض اقتراح الحل الصادر عن حكومة تتمتع بأغلبية برلمانية.

كما نصت المادة الرابعة من الفصل الثالث من دستور السويد الصادر سنة 1975 على الأخذ بنظام الحل الوزاري، حيث نصت على أنه " للحكومة الحق ما بين الانتخابات العادية " للريسداج" أن تنظم انتخابات غير عادية والتي يجب أن تجري خلال 03 أشهر من هذا القرار"[4].

---

(1)- انظر المادة 5/99 من الدستور نفسه.

(2)- انظر المادة 5/116 من الدستور الاسباني الصادر سنة 1978، المرجع السابق.

(3)- انظر المادة 2/115 من الدستور الاسباني الصادر سنة 1978، المرجع السابق.

(4)- تم اعتماد دستور السويد في: 1975/01/01 مسحوب من الموقع الالكتروني على العنوان : www.servat.unibe.ch/icl/sw0000_htm

ويتضح من نص الدستور السويدي أنه لا يتبنى الحل بمعناه المعروف، وإنما يستخدم عبارة "إجراء انتخابات غير عادية"، وهو ما يعني أن المجلس القديم لا تنتهي وكالته إلا في اللحظة التي يجتمع فيها المجلس الجديد الذي يخلفه[1].

ولقد منح الدستور هذه السلطة للحكومة بصفة تضامنية وليس للوزير الأول بمفرده، ولا يحد من هذه السلطة سوى ما نص عليه الدستور من أنّ"الرسيداج" لا يمكن حله خلال ثلاث شهور الأولى من وجوده، وكذلك في حالة ما إذا صوت بعدم الثقة ضد الحكومة بتقرير إجراء انتخابات غير عادية خلال أسبوع من ذلك التصويت، حيث أن الدستور يضع أمام الحكومة التي أخفقت أمام المجلس الخيار في خلال أسبوع ما بين الاستقالة أو إجراء انتخابات غير عادية.

كما أن دستور المغرب – متأثرا ربما بالمستعمر السابق– الصادر سنة 2011 قد نص على إمكانية حل مجلس النواب من قبل رئيس الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري، مع تقييد ذلك بقيود شكلية في دورها، باعتبار أنها لم ترتب آثارا على مخالفتها، من ذلك استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بالإضافة إلى ضرورة تقديم دوافع قرار الحل وأهدافه في تصريح أمام مجلس النواب[2].

ويمكن القول في الأخير إن الحل يكون وزارياً بناءً على الرغبة الخاصة للوزارة، وهو سلاح هذه الأخيرة مقابل إعمال البرلمان المسؤولية السياسية ضدها.

---

(1)– تضمن هذا الأمر كذلك دستور الدنمارك الصادر عام 1953 في المادة 4/32 والتي نصت على أنه "في أي حال من الأحوال فانّ الوكلاء لا تنتهي وكالتهم قبل أن تجرى الانتخابات الجديدة" مسحوب من الموقع الالكتروني : www.mjp.univ-perp.fr/constit/dan.htm

(2)– انظر الفصل104 من دستور المغرب الصادر سنة 2011، الظهير الشريف رقم 1.11.91 ، صادر في 29 يوليو 2011 .

وقد لا يتعلق السبب الذي تطلب الوزارة من أجله الحل بموضوع الثقة، وإنَّما قد يكون الرغبة في إدخال تعديلات سياسية في نظام الحكم أو النظام الانتخابي، أو وضع الدولة الدستوري والسياسي[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجب الإفراط في اللجوء إلى الحل ، خاصة إذا كان رأي الشعب واضحا ولا يحتاج إلى انتخابات، وما يترتب عليها من نفقات باهضة من الخزينة العامة[2]، وهذا بسبب الرغبة المستمرة للحكومة على إحداث تغييرات في البرلمان بما يتوافق وسياساتها وأهدافها .

رغم كون الحل قد يكون خير وسيلة لحماية الوزارة من سيطرة البرلمان، وهذا نظرياً باعتبار أن الحكم في النزاع الذي قد ينشب بين الحكومة والبرلمان يفصل فيه طرف ثالث هو الشعب، ومن الصعب توجيه إرادة الشعب خاصة إذا كان يتمتع بمستوى مقبول من الوعي السياسي، وعليه لابد أن يبقى الحل وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذا أحسن استخدامه.

أما فيما يتعلق بهوية صاحب الحق في استخدام الحل الوزاري- كما رأينا في الحل الرئاسي- هل هو الوزير الأول (رئيس الحكومة) أو مجلس الوزراء مجتمعاً، فالحقيقة أنَّ هذا الخلاف ليس له أثر عملي، فالمفروض أنَّ الوزارة متضامنة وتسأل عن تصرفاتها مجتمعة، وعليه فالغالب حتى في البلاد التي تمنح حق الحل للوزير الأول، فهو لا يصدر قراره إلا بعد مشاورة مع الوزارة مجتمعة نظراً لخطورة النتائج التي تترتب على الحل، ويتحمل تبعاتها كل أعضاء الوزارة باعتبارهم متضامنين.

ويثير الحل الوزاري مسألة ما إذا كان رئيس الدولة يتقيد بطلب الوزارة في حل البرلمان، أم أنه يتمسك بسلطة تقديرية في فحص طلب الحل.

فالرأي الغالب فقهاً يذهب إلى أن موافقة الرئيس على اقتراح الحل الصادر من الوزارة، يجب أن تكون تلقائية لا يملك بخصوصها أي سلطة تقديرية، إلا أن الباحث ورغم تسليمه بحساسية موقف الرئيس، يعود ويؤكد على فكرة دراسة الطلب وعدم

---

(1)- مصطفى كامل، المرجع السابق، ص 207.

(2)- محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف،القاهرة، ط 1، 1969 ، ص 231.

الموافقة عليه تلقائياً، لأن اشتراط تقديم الطلب إلى رئيس الجمهورية يحمل في طياته طلب المشورة، وإلا فلمَ يقدم أصلاً مادامت الموافقة تلقائية ؟ وكذلك فيه نوع من التفويض لاتخاذ القرار المناسب للأمة وليس للحكومة أو للبرلمان فقط، كما أن الرئيس وفقاً للنظام البرلماني هو حكم بين السلطات وليس آلة لتنفيذ رغبات الوزارة تلقائياً، فالحل يشترط له شروط معينة، وتوجد قيود على سلطة الحكومة في استخدامه تضمنتها الدساتير المختلفة، وهنا يبرز دور الرئيس في فحص الطلب المقدم، ومن مطابقته لهذه الشروط، فليس مقبولاً أن تلجأ الوزارة لطلب الحل لتمرير مشروع قانون، أو للتخلص من البرلمان وفقط لسبب معين، ثم تعاود حله لنفس السبب ولأن الانتخابات لم تأت لها بالأغلبية المطلوبة، فلا يتصور أن يوافق رئيس الجمهورية على الحل في هذه الحالات.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري الجزائري لم يشر إلى إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني بطلب من الحكومة، مقتصرا فقط حق الحل على رئيس الجمهورية، وهو ما يتنافى وحقيقة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، ومن جانب آخر لا يمكن أن نتجاهل التعديل الأخير لدستور 1996، والذي جعل من الوزير الأول ومن خلفه الحكومة تنفذ فقط ما أطلق علية مخطط عمل الحكومة المستمد من برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه، وهو ما يجعلنا نفكر في أن الأزمات التي قد تقع بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة هي في الحقيقة مع ورئيس الجمهورية، وعليه انفرد هو وحده بحق حل البرلمان، لكن في المقابل لم يمنح هذا الأخير حق إسقاط رئيس الجمهورية، أو سحب الثقة منه كما فعل مثلا دستور الجزائر لسنة 1963[(1)]، ومن هنا يبرز لنا جليا ميلان كفة الرئيس على باقي السلطات، فهو رأس السلطة التنفيذية، ويحوز حق إزالة السلطة التشريعية، ويملك في ذلك كل السلطة التقديرية بعيدا عن الرقابة القضائية، في المقابل لا تحوز السلطة التشريعية في حقه المساءلة ما بالك المحاسبة وإجباره على الاستقالة.

كما تجدر الإشارة في الأخير إلى أنه على خلاف الحل الرئاسي الذي يقع بناءً على قرار رئيس الدولة، والحل الوزاري الذي يكون بناءً على طلب الوزارة على نحو ما فصلنا، فقد لا يتوقف حل البرلمان على قرار من السلطة التنفيذية، حيث يرتبط حل

(1)– انظر المادة 56 من دستور الجزائر الصادر سنة 1963، المرجع السابق.

البرلمان بحدوث أمر معين يحدده الدستور، فإذا وقع هذا الحدث يكون موضوع حل البرلمان حتماً مقضياً[1].

ويجب التمييز من خلال ذلك بين الحل بقوة القانون والحل الإلزامي:

1- **الحـــل بقـــوة القانـــون:** في هذا النظام لا يوجد مرسوم يصدر به الحل، ويكون بدء تنفيذه وكيفية إجرائه وما يترتب عليه من انتخابات جديدة، وما يتعلق به بذلك من أمور محددة سلفاً في الدستور، ويحدث هذا الأمر بطريقة الفجأة، ومثال ذلك ما جاء في دستور بلجيكا الصادر سنة 1831 من خلال نص المادة 131، بأن السلطة التشريعية لا تستطيع تقرير ما إذا كان هناك محل لتعديل نصوص الدستور التي تحددها هذه السلطة، وبعد إعلانها التعديل يحل مجلس البرلمان بقوة القانون[2]، وقد أثبت التطبيق العلمي لهذا النظام في بلجيكا أنه غالباً ما يتم الإعداد لمشروع إجراء تعديل دستوري أثناء المدة التشريعية للبرلمان، ثمَّ يعرض على التصويت قرب نهاية هذه المدة، وهو عين ما حدث بخصوص الإعلانات عن إجراء التعديلات الصادرة سنوات 1954، 1958، 1965[3].

كما أنَّ هناك إجراءات لحل البرلمان بقوة القانون تحت ضغط أزمات سياسية حدثت في بلجيكا سنة 1968، 1978، 1981، وكذلك نص المادة 85 من نفس الدستور، وبخصوص التجديد الشامل للمجالس في حالة خلو العرش، والذي لا يحدث قانوناً إلاَّ بانقراض السلالة الحاكمة[4].

وكذلك الحال في دستور هولندا الصادر سنة 2002 من خلال النص على أنه يمكن للغرفة الثانية تقديم مقترح قانون يتضمن تنقيحاً مقترحاً على الدستور، وفي حالة الإعلان عن هذا المقترح يتم حل الغرفة الثانية مباشرة بعد الإعلان عن القانون[5].

(1) – زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 18.

(2) – زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 20.

(3) – علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 176 .

(4) – PH . Lauvaux, op.cit, p 295 .

(5) – انظر المادة 137 من الدستور الهولندي الصادر سنة 2002، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.wipo.int

كما نصّت المادة 30 من نفس الدستور على أنه يجري حل الغرفتين في حالة تقديم نص قانون يتضمن تسمية ولي العهد بناء على اقتراح من الملك، كما يتم حل الغرفتين أيضا في حالة وفاة الملك أو تنحيه عن الملك أو عدم وجود ولي للعهد[1].

وقد ورد أيضا نظام الحل بقوة القانون كأثر حتمي للتصريح بالشـــروع في إجراء تعديل دستوري في نظم دستورية أخرى مثل دستور الدنمارك الصادر سنة 1953[2].

وقد تضمن الدستور الجزائري نظام الحل التلقائي بقوة القانون، وإن كان قد ربط حدوث الحل بأمور أخرى، كما جاء في دستور 1963 من خلال نص المادتين 55، 56، فالمادة 55 تنص على أنه " يدين المجلس الوطني مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس، والمادة 56 تنص على أنه "يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس".

وهذا يعني أن إقرار المجلس الوطني لمسؤولية رئيس الجمهورية تنجم عنه استقالته والحل التلقائي للمجلس[3]، ولكن لم توضع هذه المادة موضع التنفيذ بما يؤدي إلى القول أنها تصلح فقط في الأنظمة الليبرالية الغربية[4].

كما سار على نفس النهج دستور 1996 من خلال نص المادة 82 والتي تنص على أنه في حالة ما لم تحصل الحكومة للمرة الثانية على موافقة المجلس على مخطط عملها ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً، ومهما يكن من أمر فان الغاية من هذا الحل هو

---

(1)– انظر المادة 30 من الدستور الهولندي الصادر سنة 2002، المرجع السابق.

(2)– انظر المادة 88 من دستور الدنمارك الصادر سنة 1953، المرجع السابق.

(3) بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي – دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه في القانون العام، غير منشورة، كلية الحقوق ، جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر، 2009/2008 ، ص 425 .

(4)_ PH. Lauvaux, Op.Cit, p 291

الحفاظ دائما على استقرار عمل مؤسسات الدولة[1]، في ظل نظام يعتمد المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

2- **نظام الحـــل الإلزامـــي:** يحدث هذا النوع من الحل رغماً عن العضو المختص بإجراء الحل، فلا يملك أن يرفض تطبيق نص دستوري يلزمه بإجراء الحل إن تحققت أمور قد حددها سلفاً الدستور مثل:

- إذا تعذر تعيين أحد أعضاء الهيئة التنفيذية كرئيس الدولة أورئيس الوزراء سيتم حل البرلمان ، مثال ذلك ما ورد في دستور إسبانيا الصادر سنة 1978، حيث أنه في حالة عدم إمكان تعيين رئيس الوزراء في فترة شهرين من تاريخ أول تصويت بثقة الكونغرس يحل الملك البرلمان[2]، ويدعو إلى انتخابات جديدة ، وكذلك الدستور اليوناني الصادر سنة 1975، حيث يشير إلى أنه إذا لم يحصل رئيس الدولة على النسبة المحددة في الدستور من أصوات أعضاء مجلس النواب في الجولة الثالثة للتصويت يحل هذا الأخير خلال العشرة أيام التالية، ويتم الإعلان عن انتخابات جديدة لمجلس النواب[3].
- قد يكون الحل نتيجة لأزمة برلمانية، حين يحاول البرلمان أن يثير المسؤولية السياسية لأي من قطبي السلطة التنفيذية بنية إبعاده عن الحكم، وعن العمل السياسي نهائياً لتكريس سيطرة المجلس على باقي السلطات، بذريعة تعبيره عن رأي الأمة، وهو في الحقيقة بذلك بعيد عن الأمة، ويكون الحل هو الدواء الأمثل له.

---

(4) - Charles Roig, Dissolution Automatique et reforme constitutionnelle, R F S P , v1 n ^{0}3,1964, p 459.

(2)– انظر المادة 5/99 من دستور اسبانيا الصادر سنة 1978، المرجع السابق .

(3)– انظر المادة 32 من دستور اليونان الصادر سنة 1975، المرجع السابق.

وانظر: دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة – دراسة تحليلية مقارنة – المؤسسة الحديثة للكتاب ، د ب ن، ط 1، 2010، ص81.

وانظر كذلك: زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 33.

فقد يثير البرلمان المسؤولية السياسية للرئيس، وبناءً عليها يقترح عزل رئيس الدولة وعرض هذا الاقتراح على الشعب لاستفتائهم في هذا الأمر، فإذا رفض الشعب هذا الاقتراح يكون مآل البرلمان الحل الإلزامي، ومن ذلك نجد الدستور النمساوي الصادر سنة 1929[(1)]، وكذلك دستور اسبانيا الصادر سنة 1931[(2)].

كما قد يستعمل البرلمان بتعسف سلطة إعمال المسؤولية السياسية للحكومة، مما يؤدي به إلى الحل، لأنه يكون قد خالف الهدف الذي وجد لأجله، وهو تحقيق التناغم في عمل سلطات الدولة والبعد عن الإملاءات السياسية والحزبية الضيقة، وكذلك تحقيق الاستقرار السياسي للبلاد، وبالتالي فإنَّ الحل الإلزامي وسيلة لعلاج مثل هذا الموقف الذي قد يصيب البلاد بإرباك سياسي.

فقد يتخذ المجلس قراراً بتقدير مسؤولية رئيس الوزراء، وتتيح بعض الدساتير لرئيس الدولة أن يعرض قرار المجلس على الشعب الذي قد يرفض ذلك القرار، ومن ثم يجب حل المجلس.

ومثال ذلك نجد دستور مصر الصادر سنة 1971[(3)] ينص على أنه "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجوب موجه للحكومة، وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب، وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع، وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال 10 أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي.

---

(1)- انظر المادة 60 من دستور النمسا الصادر في ك 1920/10/01، والمعدل سنة 1929، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.servat.unibe.ch/icl/au 00000.htm

(2)- انظر المادة 82 من الدستور الاسباني الصادر سنة 1931، المرجع السابق .

انظر كذلك : دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق ، ص 80.

(3) – انظر المادة 127 من دستور مصر الصادر سنة 1971، المرجع السابق.

ويجب أن يجري الاستفتاء خلال 30 يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتوقف جلسات المجلس في هذه الحالة فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة ".

كما نجد لهذا النظام مثالاً آخر في دستور البرتغال الصادر سنة 1976، حيث قضى بحل رئيس الدولة إلزامياً المجلس الجمهوري، وذلك عند رفض هذا الأخير منح الثقة للحكومة أو صوت على اقتراح بتوجيه اللوم لها، ممَّا يؤدِّي لأحد هذه الأسباب إلى تشكيل حكومة ثالثة [1].

كما قد يتخذ المجلس قراراً برفض مشروع قانون معين، ويرى رئيس الدولة عرض المشروع على الشعب في استفتاء عام الذي قد يوافق عليه، وهنا تذهب بعض الدساتير إلى إلزامية حل المجلس، ومثال ذلك نجد دستور المغرب الصادر سنة 1962، والذي ينص على أنه إذا وافق الشعب بالاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان تعين حل مجلس النواب[2].

ومن خلال كل ما سبق فان معيار الجهة التي تتولى إقرار الحل والغالب فيها هو السلطة التنفيذية بشقيها رئيس الدولة أو الوزارة ممثلة في مسؤولها الأول(رئيس الحكومة أو الوزير الأول)، فإذا كان الرئيس هو المبادر بذلك كان الحل رئاسيا، وأما إذا كان الوزير الأول هو المبادر بذلك، سواء عن طريق تقديم النصيحة بالحل، أو الطلب المباشر بحل البرلمان حتى ولو كانت أداة التنفيذ هي رئيس الدولة فالحل هنا وزاري، بالإضافة أننا أوردنا أنواعا أخرى للحل على سبيل التوسيع والإفادة هما الحل الإلزامي والحل بقوة القانون هنا تنتفي إرادة السلطة التنفيذية في إقرار الحل.

وفي الأخير فحق حل البرلمان هو مكنة دستورية تعتبر ميزة للنظام البرلماني، يحقق من ورائها ميزة أخرى وهي التوازن بين السلطات في الصلاحيات، وفي سبيل كل ذلك يعتبر وجوده ضروريا، ولا يمكن تصور النظام البرلماني دونه إلى جانب المسؤولية

---

(1)- انظر المادة 3/198 من دستور البرتغال الصادر سنة 1976، المرجع السابق.

وكذلك انظر: PH. Lauvaux, op. cit , p 489

(2)- انظر المادة 75 من دستور المغرب الصادر سنة 1962، المرجع السابق.

السياسية للحكومة أمام البرلمان، وهما معا اجتماعهما في أي نظام يجعل منه برلمانيا مهما اعتمد على عناصر أخرى تتنافى والنظام البرلماني، فهي لا تلغيه وإنما تشوهه فقط.

وكما كان لهذا الحق أنصار ومعارضون فقد اخذ الباحث موقفا وسطا بينهما فوجود حق الحل أكثر من ضروري، ولكن دون أن يترك المجال لإعمال السلطة التقديرية لإقراره مهما كانت الجهة صاحبة الاختصاص بالحل.

وكما عرفنا أن ممارسة الحل من خلال كل الدساتير تكون من قبيل حق تمارسه السلطة التنفيذية، ولكن ممارسة الحق في كثير من الحالات قد يصحبه التعسف في استخدامه خاصة أمام وجود الصراعات والأهواء السياسية والحزبية، وعليه رأينا أن نقدم مباشرة بعد تقرير الحق مسالة التعسف في استخدام الحق الذي حاولت الدساتير الاحتياط له بوضع مجموعة ضمانات للحد منه بداية من مبرر وجوده وهو ضعف الرقابة البرلمانية، إلى تقرير ضمانات صريحة عملية للحد من تعسف السلطة التنفيذية في استعمالها لحق الحل وهو ما سنطرحه للدراسة خلال الفصل الثاني.

الفصل الثاني

الرقابة البرلمانية وضمانات عدم التعسف في استخدام حق الحل

إن قوة الرقابة البرلمانية من قوة البرلمان، وضعفها من ضعفه، وجعله عرضة لإملاءات السلطة التنفيذية، وعليه لا نتوقع وقوع حل لبرلمان ضعيف مادام خاضعا للسلطة التنفيذية، ومن مصلحة هذه الأخيرة بقاءه، وبالتالي فان حدوث حالات حل البرلمان لدليل صريح على الصراع، ولكن هذا الأخير يكون عادة بين الأنداد، يشهد لجوء كل طرف فيه إلى الوسائل التي خوله إياها الدستور لكسب الصراع، فيلجأ البرلمان إلى استنفار وسائله الرقابية والتي أخطرها المسؤولية السياسية التي تعبر عن ملامح قوة البرلمان.

كما يلجأ الطرف المقابل وهو السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان كأسلوب مقابل لاستعمال السلطة التشريعية لأقوى أسلحتها وهو المسؤولية السياسية للحكومة، وعلى أساس كل ذلك وعطفا على ما ورد في الفصل الأول من هذا الباب من بيان لمعنى حل البرلمان وأنواعه، باعتباره حقا للسلطة التنفيذية، رأينا أن نردف ذلك بالتطرق إلى مسالة التعسف في استخدام هذا الحق، والضمانات التي تحول دون التسبب في عرقلة عمل مؤسسات الدولة بدل أن تكون وسيلة لتسهيل وسلاسة عملها.

وسنتناول كل ذلك من خلال مبحثين، خصصنا أولهما للرقابة البرلمانية وفاعليتها، لنعرج في الثاني على باقي الضمانات التي حرصت الدساتير على النص عليها بغية منع التعسف، وتمكين مؤسسات الدولة العامة من العمل بكل سلاسة وتكامل.

وقد أفردنا الرقابة البرلمانية بمبحث مستقل رغم أن الباحث يعتبرها من ضمانات عدم التعسف في استعمال حق الحل، وذلك بغاية إبراز أهميتها باعتبارها أقوى الضمانات على الإطلاق، والبرلمان قوي بقوة استخدامها وضعيف بضعف ذلك، لان السلطة في النظام البرلماني لا توقفها إلا السلطة، ورقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية من أهم وأنجع وسائل إيقافها، خاصة حال تعسفها في استخدام سلطاتها.

المبحث الأول

الرقابة و فاعليتها في ظل النظام البرلماني

جرى تقسيم الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات[1]، وتختلف هذه الأنظمة فيما بينها حسب درجة جمود ومرونة تطبيق المبدأ، وكما هو معلوم أن النظام البرلماني- من بين هذه الأنظمة – من أبجدياته وجود تعاون و رقابة في نفس الوقت متبادلين بين السلطتين التنفيذية و التشريعية.

فالتعاون بين السلطتين عادة ما كان يهدف إلى حسن تسيير شؤون الدولة، وتسهيل كل سلطة مهام ووظائف نظيرتها، وعدم وضع عراقيل في طريقها، وكذا ترشيد أدائها بحيث يتكامل معها أداء السلطات ويسهم ذلك في انتظام عمل مختلف مؤسسات الدولة.

فالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا تقتصر فقط على وسائل الردع المتبادل، بل يجب أن تكون أكثر عمقا وشمولية تتجاوز ذلك إلى عوامل التأثير المتبادل الذي يندرج في إطار التعاون بينهما، حتى لا تصل الأمور إلى حد حجب الثقة عن الحكومة أو حل البرلمان[2].

إن التوازن بين السلطتين كذلك من العوامل التي تحقق التناغم بين عملهما، كما تعمل الرقابة المتبادلة دور خلق هذا التوازن بما يجعل من السلطتين لا تشعر كل منهما بذلك التفرد في توجيه دفة إدارة البلاد، وبالتالي فتح المجال واسعا أمام تعسف السلطة في صلاحياتها وسلطاتها بلا حسيب أو رقيب.

---

(1)- Dominique Breillat et autre , Droit constitutionnel et Institutions Politiques , Gualino editeur , paris , 2002 , p 116 .

(2)- عصام سليمان، المرجع السابق، ص46.

والرقابة تعني من بين ما تعنيه التحقيق والتدقيق بما يفيد عملية مادية ينظمها القانون بتحديد إجراءاتها ونتائجها[1].

والرقابة البرلمانية هي مجموعة صلاحيات تمارسها مؤسسة دستورية سياسية وسيادية وهي البرلمان استنادا إلى أحكام دستورية تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة، باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف على أعمال الإدارة العامة في الدولة، وتستهدف الرقابة البرلمانية تحريك وانعقاد المسؤولية السياسية للحكومة[2]، كما تستهدف رقابة الحكومة للبرلمان منع هذا الأخير من التعسف في صلاحياته، مما يعرقل تنفيذ الحكومة لسياستها.

إن المتمعن في النصوص الدستورية لمختلف الدول لا يجد صعوبة في اكتشاف ذلك التوجه الرهيب نحو تقوية دور السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات، يقابله وضع فاعلية الرقابة البرلمانية على المحك، على اعتبار أن هذه الأخيرة هي أهم وسيلة والتي يمكن أن توقف السلطة التنفيذية، وأن تحد من تعسفها في استخدام أسرع الحلول لفرض منطقها في إدارة الدولة، وهو استخدام حق الحل كلما لاحت لها أزمة مع البرلمان، وإيقاف هذه الوضعية يتطلب ترقية أداء العمل الرقابي للبرلمان وتقويته، وهذا ما يجعل الحكومة في وضع الدفاع، دائمة التفكير في آليات الحصول على مساندة البرلمان لمشاريعها وسياستها، وإعطائها الصبغة الشرعية عن طريق ممثلي الشعب.

أما إذا تركت أو أضعفت هذه الرقابة فلن تجد الحكومة من يردعها في الانفراد بالبلاد، وفي مهاجمة البرلمان ذاته وحله بحثا عن برلمان غير مزعج بمثابة غرفة

(1) Pierre Avril, "L'introuvable Contrôle Parlementaire",Jus Politicum-Autour de la Notio de Constitution, n 03 , 2009, p 02 .

(2)- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007. ص 101.

للتصديق على سياساتها باسم الشعب، وهذا الأمر ليس من مصلحة الأطراف الثلاثة، الشعب البرلمان والسلطة التنفيذية ذاتها، بل ليس من مصلحة الدولة ككل.

وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى مسألة الرقابة من خلال مطلبين؛ الأول نخصصه للرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام البرلماني، لنعرج في المطلب الثاني على فاعلية الرقابة البرلمانية من خلال أهم عنصر فيها وهو المسؤولية الوزارية، وبيان أسباب ضعف الوسائل الرقابية، و بالتالي تراجع أدوار البرلمان، مما قد يفتح المجال أمام تعسف السلطة التنفيذية ليس في مسألة حل البرلمان فقط، بل في استخدام كل صلاحياتها سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول

الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام البرلماني

تطبيق مبدأ الفصل الذي تمخض عنه تقسيم الأنظمة السياسية الليبرالية كما رأينا جعل من النظام البرلماني وكأنه نظام وسط بين النظامين الرئاسي ونظام حكومة الجمعية استنادا إلى وجود رقابة متبادلة، وتوازن في السلطات والصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إضافة إلى التعاون المستمر بين السلطتين.

إن خاصية التعاون مستمدة من روح النظام البرلماني، الذي ينادي بأن يكون هناك تضافر للجهود وتعاون بين السلطتين[1]، وتتمثل أهم مظاهر هذا التعاون في:

- جواز الجمع بين عضوية البرلمان و شغل الوزارة في آن واحد.
- يحق للوزير دخول البرلمان حتى دون دعوة خاصة لشرح سياسة الحكومة، والدفاع عنها خاصة إذا لم يكن الوزير عضوا فيها.

---

(1)- Pierre Pactat, Institutions Politiques- Droit Constitutionnel, Masson, Paris, 4eme edi,1978 , P106.

- حق السلطة التنفيذية في اقتراح قوانين أمام البرلمان، ولكن مناقشتها وإقرارها من عدمها يبقى سلطة سيادية للبرلمان وتسمى مشاريع قوانين.
- إقرار الميزانية عملية مشتركة بين السلطتين.

إن التعاون الذي ذكرناه سلفا لا يعني عدم وجود رقابة متبادلة بين السلطتين في إطار الاستقلال العضوي والوظيفي، تلك الرقابة ضرورية من اجل ضبط أعمال كل سلطة ضمن حدود القانون[1] نوجز أهم مظاهرها من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول

مظاهر رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية

يجب التذكير من البداية أن رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية هي رقابة البرلمان على الوزراء ورئيس الوزراء، دون أن تنصرف هذه الرقابة إلى رئيس الدولة باعتباره غير مسئول سياسيا، وتتمثل مظاهر هذه الرقابة أساسا في حق نواب البرلمان توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة، والاستجوابات بشان السياسة العامة التي تسير عليها[2]، إضافة إلى حق إنشاء لجان التحقيق، وسحب الثقة من الحكومة وإسقاطها عن طريق إعمال مسؤوليتها[3].

أولا- حق السؤال: الأسئلة من أهم الوسائل الدستورية التي يمتلكها أعضاء البرلمان لممارسة رقابة دائمة ومستمرة على السلطة التنفيذية، وأكثرها استعمالا مقارنة بوسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، حيث يوجه البرلمانيون الكثير من الأسئلة خلال دورة الانعقاد

---

(1)- سعد محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية -دراسة مقارنة- الحلبي الحقوقية، ط1، 2008، ص100.

(2)- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري- دراية مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر، عمان، الأردن، 2009، ص135.

(3)- المرجع نفسه، ص135.

الواحدة، ويرجع ذلك إلى بساطة إجراءاتها[1]، وعليه فالسؤال من الوسائل الحيوية والفعالة في ممارسة رقابة المعلومات البرلمانية[2].

1- نشأة الأسئلة البرلمانية: ظهرت الأسئلة البرلمانية لأول مرة في بريطانيا ولعبت دورا بارزا في فعاليات مجلس العموم بعد انتقال المسؤولية للحكومة وظهور المسؤولية الوزارية، ولقد طرح أول سؤال في تاريخ النظام السياسي البريطاني في مجلس اللوردات في 1721/02/19، وإن لم تتبع فيه الإجراءات المتعارف عليها اليوم، ليتكرر ثانية أمام نفس المجلس سنة 1739 تبعه هذه المرة جواب الوزير[3].

وشهد تاريخ 1783/05/21 اعترافا رسميا بحق أعضاء البرلمان في طرح الأسئلة، وذلك عندما أعلن رئيس مجلس العموم إمكانية تقديم السؤال لأحد الوزراء، وهذا الأخير يلتزم بالإجابة عليه أو على الأقل يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة، شرط أن لا يؤثر ذلك على جدول الأعمال، ثم تطور الوضع بإمكانية طرح سؤالين متتاليين في موضوعين مختلفين أمام مجلس العموم، لتترسخ بعد ذلك فكرة تخصيص وقت معين من جلسات مجلس العموم لطرح أسئلة والإجابة عنها، وعرف ذلك باسم " Questions

---

(1)- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية الجزائر. 2006، ص 23.

(2)- عمار عوابدي، "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 1، ديسمبر 2002، ص64 .

(3)- فرحان نزال أحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دار وائل للنشر،الأردن، ط 1، 2011، ص107.

Time"[1] لتتطور الأمور أكثر بظهور نوع آخر من الأسئلة، تتطلب الإجابة عنها الكتابة وهذا خارج الوقت المخصص للأسئلة في جلسات البرلمان[2] .

2- **تعريف حق السؤال:** معناه حق أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه سؤالا أو أسئلة إلى أي وزير أو حتى رئيس الوزراء، بقصد استيضاح موقف الوزراء من مسألة معينة أو موضوع بالذات[3]، وهو ذلك الإجراء الذي بفضله يستطيع أعضاء البرلمان الحصول على معلومات وطرح الاستفسارات على الوزراء المختصين بموضوع السؤال، وهو أيضا تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين[4]، ومن ثم فالسؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص، أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل[5]، ويقصد به كذلك الاستفسار عن أمر يجهله عضو البرلمان، أو للتأكد منه[6]، والسؤال لا يفيد معنى الاتهام، غايته الاستعلام حول أمر معين من الوزير المختص أو من رئيس الحكومة، ولذلك في حالة السؤال تنحصر العلاقة بين عضو البرلمان مقدم السؤال، وبين الوزير الموجه إليه، ولا يحق لباقي أعضاء البرلمان التدخل بالتعقيب وإلا تحول

---

(1)– علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية – دراسة مقارنة – وزارة الثقافة، الأردن، ط1، 2008، ص213

(2)– عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 26.

(3)– محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، الحلبي الحقوقية، بيروت،2002، ص 303.

(4)– سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص475.

(5)– إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، مصر، 1983، ص ص 43، 45.

(6)– الغربي إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ، مذكرة غير منشورة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2010/ 2011 ، ص170 .

الأمر إلى مناقشة عامة[1]، ويجوز للسائل أن يسحب سؤاله، والرد قد ينهي الموضوع عند إجابة الوزير المختص على سؤال العضو.

ويعتبر السؤال من أسهل وسائل الرقابة التي يلجأ إليها أعضاء البرلمان، وهو ما يفسر ازدياد عدد مرات استخدامها من قبلهم، وهو بداية منطقية لكثير من الوسائل الخطيرة كالاستجواب، تلك الأهمية جعلت الدساتير ترفعه إلى مصاف الحقوق البرلمانية الدستورية[2] وهذا بهدف:

- الإلمام بالمشاكل السياسية التي يتعرض لها المجتمع، والإحاطة بحلول الحكومة لهذه المشاكل[3].
- استخدام السؤال كوسيلة تمهيدية لإجراء إصلاحات تشريعية في بعض أركان البناء القانوني للدولة عندما تكشف الإجابات الوزارية عن وجود نقص أو خلل فيها [4].
- الحصول على معلومات أو الضغط من اجل القيام بتصرف معين[4].
- بداية منطقية قبل استخدام وسائل أكثر خطورة كالاستجواب.

ويتوجب توافر مجموعة شروط في السؤال يمكن إيجازها في[5]:

- أن يتسم بالإيجاز والوضوح.

---

(1)– نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، الأردن، ط1، 2004، ص383.

(2)– محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة ، مصر، 2002، ص55 .

(3)– علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 218.

(4)– عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 32.

(4)– بول سيلك، رودري والترز، المرجع السابق، ص271.

(5)– الغربي إيمان ، المرجع السابق ، ص ص175- 182

- أن يتوجه من عضو واحد.
- أن لا يتضمن مساسا أو إضرارا بالمصلحة العامة.
- أن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة .
- أن لا يكون متعلقا بموضوع سؤال آخر سبقت الإجابة عليه.
- أن يكون في أمر من الأمور بالغة الأهمية .
- أن لا يتعلق بمصلحة خاصة.

تجدر الإشارة بعد هذا الاستعراض المختصر لأهمية الأسئلة أن الهدف من اللجوء إلى الأسئلة يختلف من نواب المعارضة إلى نواب الأغلبية، فنواب المعارضة عادة ما يبتغون من وراء السؤال الاستيضاح أو لفت نظر الحكومة إلى مشكل محلي، بل أكثر من ذلك هو وسيلة للظهور أمام الناخبين بمظهر المتحسس لمشاكل الشعب الباحث عن مصلحته تمهيدا للاستحقاقات القادمة.

كما قد تمكن الأسئلة بعض الأشخاص بأن يصبحوا ناطقين باسم جماعات معارضة للحكومة لدفع هذه الأخيرة نحو التنحي، أما إن كان أصحاب السؤال هم نواب الأغلبية الحاكمة فعادة ما يكون بغرض استعراض القدرات السياسية وإبراز الانجازات، كما قد يكون الغرض منها الالتفاف واستباق أسئلة المعارضة حول نفس الموضوع، وإعطاء الفرصة للحكومة لتصحيح مواقفها(1).

3- أنواع الأسئلة: تتنوع الأسئلة بتنوع طريقة استعمالها، أو شكلها وأولويتها في جدول الأعمال لنظرها، فهناك من الأسئلة ما يقدم شفويا ويجاب عنها بنفس الكيفية، وإن

(1)– عباس عمار، الرقابة على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 35.

كانت إجراءاتها تشترط أن يكون تقديمها إلى البرلمان كتابة، وتلك التي تكون كتابية ويرد عليها كتابيا [1].

إضافة إلى أنواع أخرى لم يأخذ بها المشرع الدستوري الجزائري مثل: أسئلة الساعة، وأسئلة الحكومة وغيرها[2].

أ- **الأسئلة المكتوبة:** السؤال المكتوب هو ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ما، موجه من أحد البرلمانيين إلى عضو في الحكومة يلتزم بالإجابة عليه في وقت محدد، ويستعمل هذا النوع من الأسئلة بهدف الاستعلام أكثر منه لغرض الرقابة نظرا لتأخر الوزراء عادة في الإجابة عنها[3]، وقد دخلت التطبيق العملي في فرنسا في 1909 من خلال مجلس النواب، وسنتين بعد ذلك في مجلس الشيوخ[4] .

ب-**الأسئلة الشفوية:** هي ذلك الإجـــراء الذي من خلاله يمكن أحد أعضاء البرلمان أن يطلـــب من عضـــو الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين، فإذا كانت الكتابة شرطا ضروريا لتقديم الأسئلة سواء كانت مكتوبة أو شفوية، فإن ما يميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويا من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة لذلك، والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة، الأمر الذي يجعلها مميزة عن الأسئلة الكتابية.

كما تقسم الأسئلة الشفوية إلى نوعين:

---

(1)- المرجع نفسه ، ص 29.

(2)- Y ves Guchet , Droit parlementaire, Economica ,Paris ,1996 ,pp178 ,179 .

(3)- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 30.

(4) Y ves Guchet , op.Cit ,p175

- أسئلة شفوية دون مناقشة تقتصر فيها المحاورة بين عضو البرلمان والوزير المجيب.
- أسئلة شفوية بمناقشة حيث تتوسع فيها دائرة المحاورة إلى تدخل أعضاء آخرين، وهو

من شأنه زيادة تأثير هذا النوع من الأسئلة على الحكومة[1].

للإشارة أنه تتم الإجابة على السؤال الكتابي مثلا في فرنسا بعد شهر من نشره في الجريدة الرسمية وليس من تاريخ إيداعه، وهذه المدة الإضافية بين الإيداع والنشر في الجريدة الرسمية لصالح الوزير لتحضير أكثر لإجابته، ولكن يطرح الإشكال حول حالة عدم الإجابة عن السؤال الكتابي، لذلك حاولت القوانين الداخلية للبرلمانات ترتيب جزاء على عدم الإجابة تتمثل على الخصوص في:

- الاحتجاج البرلماني سواء كان فرديا أو جماعيا.
- تولي أعضاء آخرين في البرلمان طرح أسئلة مشابهة في نفس الموضوع.
- طرح الأسئلة التي لم يجب عنها في الجريدة الرسمية لإبلاغ الرأي العام.
- تحويل الأسئلة المكتوبة إلى أسئلة شفوية أو إستجواب.

ثانيا- حق الاستجواب: الاستجواب اخطر من السؤال، وهو يختلف السؤال عن الاستجواب كما اشرنا ، فالسؤال مجرد للتساؤل عن شيء محدود، قد يكون مجرد استفهام يطلب فيه البرلمان الاستيضاح عن حالة معينة[2]، في حين أن الاستجواب هو وليد

---

(1)- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 31.

(2)- عبد الله حسن الجوجو، المرجع السابق ، ص 91.

وكذلك انظر : محمد نصر مهنا ، المرجع السابق ، ص 267

التجربة الدستورية الفرنسية، حيث كان يستعمل كدعوة للحكومة للتحدث أمام الجمعية الوطنية وشرح سياسيتها.

ويعرف بأنه ليس سوى استفهام ينطوي على معنى الاتهام[1]، وأنه طلب يقدمه أحد أعضاء البرلمان أو عدد منهم لأحد أعضاء الحكومة أو أكثر، وينطوي على اتهام ما حول موضوع يقع ضمن اختصاص الموجه إليه الاستجواب، ويهدف لمناقشة واتخاذ قرار قد يصل لتحريك المسؤولية السياسية [2]، وهو ليس إلا استفهاما ينطوي على معنى الاتهام، يبدأ بكلمة من عضو البرلمان، وقد ينتهي بطرح الثقة بالوزارة ككل [3] .

والاستجواب بذلك هو أخطر من السؤال فهو يعني محاسبة الوزير أو الوزارة بسبب سياسة خاطئة، أو مشروع فاشل يتسم بالأهمية والخطورة، فهو يتضمن معنى المحاسبة والنقد والاتهام لأحد الوزراء، أو رئيس الوزراء وهو حق مكفول لكل عضو من أعضاء البرلمان.

والاستجواب لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين مقدمه و الوزير، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة، ويجوز لأي نائب في البرلمان أخذ نص الاستجواب على حسابه، والاستمرار في المناقشة حتى لو قرر صاحب الاستجواب الأصلي سحبه، والمناقشة التي قد تنتهي باقتناع أعضاء البرلمان بالتبريرات والردود المقدمة من قبل الوزير أو رئيس الوزراء، أو ربما يرى بعض أو كل أعضاء البرلمان أن الإجابة غير مقنعة، ولا تبرئ الوزارة أو الوزير من الاتهام موضوع الاستجواب، وفي هذه الحالة قد يؤدي الأمر إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزارة وطرح الثقة فيها.

---

(1)– مصطفى ابوزيد فهمي ، المرجع السابق ، ص 165.

(2)– علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 224.

(3)– مصطفى ابوزيد فهمي، المرجع السابق، ص 240.

وكذلك انظر: احمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة – دراسة مقارنة – الحلبي الحقوقية ، لبنان، ط 1، 2008، ص 510 .

والاستجواب يظهر وكأنه شبيه بالسؤال، إلا أنه يتعدى نتائجه إلى درجة محاسبة الوزير أو الحكومة على تصرفاتها، ويمكن أن يختتم بالتصويت لصالح الحكومة عند الاقتناع أو سحب الثقة منها عند عدم الاقتناع.

ونظرا لخطورة الاستجواب بدأ دوره يتضاءل بداية من فرنسا، مهد وجوده إلى باقي دساتير العالم نظرا للسقوط المتتالي للحكومات وتأثر الرأي العام بها، حتى أصبح المسؤول يتخلى عن السلطة طواعية، ويستقيل بمجرد خطأ في ممارسة سلطاته، وحصار نواب البرلمان له، وهناك من اعتبر الاستجواب جزاء على عدم إعارة الأسئلة الأهمية الكافية، وبذلك يفتح الطريق أمام النواب نحو طرح الثقة[1]، وهو إجراء عادة ما تحسب له الحكومة حسابا خاصا.

ومن الشروط العامة التي يجب توفرها لصحة الاستجواب يجب:

- أن يكون محررا كتابة لتسهيل تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، وكذا التبليغ المسبق للحكومة به.
- مطابقة الاستجواب لنصوص الدستور ذات الصلة بالرقابة بين السلطتين.
- أن ينصب على اختصاصات الحكومة.
- عدم تكرار استجواب الحكومة في ذات الموضوع.

ثالثا- حق إجراء التحقيق: هو طريقة من طرق التحري تتولاها السلطة التشريعية من أجل الرقابة والوقوف على حقيقة معينة، حتى تستطيع الحكم بنفسها على موضوع معين يخص الحكومة ومصالحها [2]، وهو أيضا العملية التي تقوم بها لجان غير دائمة تتألف باقتراح من السلطة التشريعية، تقوم بجمع معلومات وتتخذ الإجراءات المناسبة للبحث في

---

(1)- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع السابق، ص 157.

(2)- محمود سعيد عمران وآخرون، النظم السياسية عبر العصور، دار النهضة العربية ، ط1، 1999، ص 382 .

انظر أيضا: محمد لمعيني ، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق غير منشورة، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، 2008 - 2009، ص 8 .

موضوع التحقيق، وتنتهي بصياغة تقرير ترفعه إلى السلطة التشريعية[1]، وتتحدد مسؤولية الوزارة وفقا لنتائج هذه التحقيقات[2].

كما يقصد به حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق، وذلك بتأليف لجان خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة له لكي يستتير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصه[3]

فالتحقيق البرلماني إذن هو وسيلة رقابية متعددة الأطراف على عكس السؤال، والاستجواب المقتصرين على تدخل شخص، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به، أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء التحقيق، يستقي من خلاله ما يريد من معلومات لازمة كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي[4]

ومن خلال هذا الإجراء يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق، فإذا أثير موضوع ما يدخل في اختصاص المجلس، وأراد أن يصدر بشأنه قرارا فأمامه طريقان:

إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن طريق أجهزتها المختصة، وإما أن يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما داخله ريب لسبب أو لآخر، ولا قيد على مجال

---

(1)– إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 159.

(2)– عبد الله حسن الجوجو، المرجع السابق، ص 92.

(3)– علي محمد الدباس، المرجع السابق ، ص 229. وكذلك انظر:

فتاح شباح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات – دراسة حالة النظام السياسي الجزائري – مذكرة غير منشورة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2008- 2009، ص 32.

(4)– محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 108.

وكذلك انظر: محمد لمعيني ، المرجع السابق، ص ص10،11.

التحقيق البرلماني، فقد يستهدف التعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة، أو إدارة أو مصلحة عامة، للوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف، وعادة ما يقوم البرلمان بتشكيل لجان تحقيق مختصة من بين أعضائه للقيام بذلك[1].

ومن خلال ما سبق من تعاريف وتوضيحات يمكن أن نخلص إلى أن أركان التحقيق البرلماني أربعة هي:

- هيئة (لجنة) تقوم به.
- موضوع محل التحقيق.
- صلاحيات هامة واسعة لهيئة التحقيق.
- العلنية في التحقيق والنتائج.

ومن جانب آخر يؤدي التحقيق البرلماني عدة أدوار مهمة فهو:

- يستعمل للوقوف على خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة.
- يسمح بإطلاع البرلمان مباشرة على الحقائق دون وساطة الحكومة في ذلك، لأن الأمر يتعلق ربما بأخطاء الحكومة ذاتها، فالمنطق يفرض عدم الاعتماد على معطياتها وهي في قفص الاتهام.
- إتاحة الفرصة أمام الأعضاء المنتخبين للوقوف على مدى انتظام سير المرافق العامة والإدارات، والوقوف أيضا على وجه التقصير أو الانحراف في هذه المرافق والمصالح.
- التحري عن متطلبات البلاد وحاجياتها، وفي هذا الإطار يعتبر التحقيق البرلماني وسيلة فعالة تضمن للبرلمان الرقابة على نشاط الحكومة نتيجة لسلطاتها التشريعية

---

(1)– محمد رفعت عبد الوهاب، حسين محمد عثمان، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ص 269.

والرقابية[1].

- للجنة التحقيق سلطة كاملة في استدعاء الموظفين، والبحث في الملفات والمستندات للوصول للحقيقة، وتعرض تقريرها على البرلمان لاتخاذ القرار على ضوئه، والمناقشات التي تجرى حوله قد تسفر عن استجواب الوزير المختص بل وحتى تحريك المسؤولية السياسية للوزارة.

وبالرجوع إلى تاريخ لجان التحقيق في بريطانيا نجد انه قديم يعود إلى القرن 17 وتحديدا منذ أيام الملك "ادوارد الثاني"، حيث جرى التقليد الانجليزي على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية يشارك فيها أعضاء المجلس النيابي للوقوف على الحقائق بالنسبة للمسائل الخطيرة، وغالبا ما تكون تقاريرها ذات أثر كبير بالنسبة للموضوعات التي تتصل بها[2].

وأعضاء لجان التحقيق حسب النظام البريطاني يتم اختيارهم بالتصويت السري، ثم يتم اختيار رئيس من بينهم إن لم يكن المجلس قد قام بذلك مسبقا.

رابعا- المسؤولية السياسية للوزارة: تعد أهم وأخطر مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة في ظل النظام البرلماني، وهي من المميزات الجوهرية له، وذلك نتيجة عدم مسؤولية رئيس الدولة فكان لابد من وجود هيئة تتحمل آثار مسؤولية أعباء الدولة ، فالرئيس لا يسأل وهم (الوزراء) يسالون[3]، وهي واقعة فيها يمكن للبرلمان أن يرغم الوزارة على الاستقالة بالتصويت على حجب الثقة[4]وهي لا تتأسس على خطأ مدني، أو جريمة جنائية، بقدر ما تتأسس على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالمجالس النيابية[5]ونظرا لأهميتها – باعتبار أن فاعلية الرقابة تتوقف على فاعلية إعمال المسؤولية السياسية – وخطورتها رأينا إفرادها في المطلب الثاني، وسنعود إليها بالتفصيل.

---

(1)- محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة- دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 1987، ص 361.

(2)- علي محمد الدباس، المرجع السابق ، ص 229.

(3)-سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 308 .

(4) - موريس دوفرجيه، ترجمة: جورج سعد،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري- الأنظمة السياسية الكبرى-المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت،ط 1، 1992، ص 127.

(5)- إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص ص 151، 152.

الفرع الثاني

مظاهر رقابة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في النظام البرلماني

في مقابل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وبغـــرض تحقيـــق التوازن يعطي النظام البرلماني للسلطة التنفيذية بدورها وسائل موازية لرقابة السلطة التشريعية عليها، مع ملاحظة أن المستفيد الحقيقي من هذه الرقابة ليس رئيس الدولة غير المسؤول سياسيا، ولكن المستفيد هو الوزارة بحكم مسؤوليتها أمام البرلمان، وحتى تكون رقابتها على البرلمان تتوازى مع رقابة البرلمان عليها[1]، وأهم مظاهر هذه الرقابة في ظل النظام البرلماني نجد:

أولا-حق دعوة البرلمان للانعقاد، فضه وتأجيله: تعطي الدساتير البرلمانية للسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد العادية[2]، إضافة إلى حق إنهاء هذه الدورات ولمدة محددة، لكن قد تطرأ حالات ضرورية بعد انتهاء دور الانعقاد العادي السنوي وخلال عطلة البرلمان السنوية مما يستدعي دعوة البرلمان للاجتماع في دورات غير عادية[3]، يحدد لها جدول أعمال، وذلك لأجل تسهيل عمل الحكومة، ومساعدتها على تنفيذ سياساتها دون انتظار عقد الدورات العادية، كما تعطى الحكومة في بعض الأنظمة البرلمانية صلاحية تحديد مدة دورات الانعقاد البرلماني، بحيث بعد مرور فترة معينة على عقد دورة البرلمان يمكن للحكومة إصدار مرسوم بإقفال دورة الانعقاد، وهذه الوسيلة تمكن الحكومة الإفلات من الرقابة البرلمانية،لأنه خارج انعقاد دورات البرلمان تكون الحكومة أكثر حرية في عملها[4] .

وعليه فمن ناحية حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان لدور الانعقاد السنوي العادي لابد من مراعاة أمرين، أولهما أن لا تتأخر الدعوة عن تاريخ معين وإلا انعقد

---

(1)- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص 306.

(2)- محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، الحلبي الحقوقية ، 2007 ، ص 330 .

(3)- محسن خليل، النظم السياسية و القانون الدستوري، المرجع السابق ، ص 257.

(4)- عصام سليمان، المرجع السابق ، ص 48.

البرلمان بقوة القانون، وأن لا تقل فترة الانعقاد السنوي عن عدد محدد من الشهور، ومن ناحية ثانية حق السلطة التنفيذية في فض وإنهاء دورة البرلمان العادية السنوية، وتتقيد في ذلك بعدم جواز فض الدورة قبل إقرار الميزانية العامة حتى لا تتعطل مشاريع الدولة.

ثانيا – حق الاعتراض على القوانين: كما للحكومة صلاحية المبادرة في عملية التشريع من خلال إعداد مشاريع القوانين وإرسالها إلى البرلمان، ومن اللافت أن الغالبية العظمى من القوانين التي يقرها البرلمان تصله من الحكومة كمشاريع قوانين، فالمبادرة الحكومية تشكل نسبة مئوية أعلى بكثير من المبادرة البرلمانية في مجال التشريع، ولعل مرد ذلك إلى كون الحكومة هي الأقرب للميدان وللمشاكل اليومية، والتي عليها تبنى سياستها التي تتطلب وضع قوانين تكون الحكومة أدرى بالتفاصيل التي يجب أن تتضمنها، إضافة إلى إمكانية السلطة التنفيذية من حيث ترسانة المستشارين و الخبراء في مختلف المجالات(1)، فللحكومة أيضا أن تضع القوانين التي يصادق عليها البرلمان موضع التنفيذ بمراسيم، وفي هذا الإطار لا ننسى دور رئيس الدولة الذي يملك الحق في رفض التصديق على قانون اقره البرلمان لاعتقاده عدم ملاءمته للمصلحة العامة(2)، ولكن لا يترتب على رفض التصديق أو الاعتراض إعدام القانون المعترض عليه، إذ تنص الدساتير على أن أثر ذلك هو رد القانون للبرلمان كما هو، ولهذا الأخير الحق في أن يصر عليه ويوافق عليه كما هو مرة أخرى، ولكن بأغلبية مشددة هذه المرة، وفي هذه الحالة يسقط حق الرئيس في الاعتراض ويلتزم بإصدار القانون ونشره.

ويلاحظ دائما أن اعتراض رئيس الدولة على القانون من الناحية الفعلية يكون بناء على مسعى وتوجيه من جانب الوزارة المسئولة سياسيا أمام البرلمان.

---

(1)– عصام سليمان، المرجع السابق، ص 46.

(2)– محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 331 .

ثالثا- حق الوزراء في حضور جلسات البرلمان: ويكون هذا الحضور ليس شرفيا، وإنما يقترن بالمشاركة في المناقشات والدفاع عن سياسات الحكومة سواء الوطنية أو القطاعية وعلى المشاريع التي تطرحها على البرلمان، وكذا محاولة توجيه المناقشات في الاتجاه الذي يخدم الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الأنظمة البرلمانية دأبت على تقييد حضور الوزراء ببعض الشروط، ففي بريطانيا مثلا على الوزير الذي يحضر اجتماعات مجلس العموم أن يكون عضوا في هذا المجلس، بينما الوزير الذي يحضر اجتماعات مجلس اللوردات ينبغي أن يكون عضوا في مجلس اللوردات، فالوزراء من نواب مجلس العموم لا يحق لهم حضور اجتماعات مجلس اللوردات، والوزراء من اللوردات لا يحق لهم حضور اجتماعات مجلس العموم[1] .

رابعا- حق توجيه رسائل للبرلمان: المقصود هو رئيس الدولة ، وإمكانية مخاطبة البرلمان عبر توجيه رسائل، هذه الأخيرة يمكن أن تؤثر فيه خاصة عند إدارة الأزمات مما يحول اتخاذ قراراته إلى مساندة للسلطة التنفيذية في مسعاها في توجيه الأزمة. خاصة وان التقاليد البرلمانية لا تسمح بدخول رئيس الدولة إلى البرلمان[2].

وشخصية الرئيس تلعب دورا مهما في إعطاء الرسالة لمفعولها، وهذا ما ظهر من خلال الرسائل التي كان يوجهها الرئيس الفرنسي "Charles De Gaulle" إلى البرلمان

---

(1)- عصام سليمان، المرجع السابق، ص 48. وكذلك انظر:

إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري -دراسة تحليلية للنظام اللبناني - الدار الجامعية، بيروت، د ت ن ، ص256.

(2)- Philippe Ardant, Les Institutions de la v eme République, Hachette , 7 eme edi, paris, 2001, p 57 .

لتمرير قراراته وسياسته [1]، وقد تم توجيه 17 رسالة إلى البرلمان في الفترة الممتدة من 1958 إلى 2001 في فرنسا مثلا[2].

بقي في الأخير أن نشير إلى أنه إضافة إلى هذه الوسائل تمتلك السلطة التنفيذية سلاحا قويا وهو حل البرلمان المقابل لإعمال مسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، لإحقاق التوازن المنشود في ظل النظام البرلمان، وهذا موضوع بحثنا كله.

إن جوهر النظام البرلماني هو الاعتدال والتوازن بين السلطات خاصة السلطتين التنفيذية و التشريعية، ويلاحظ ذلك خاصة حين تم منح كل سلطة حق إزالة أخرى حق الحل مقابل حق المسؤولية السياسية للوزارة .

و التوازن يعني تساوي العاملين في القوة و الشدة، ولكن ضعف احدهما يعني طغيان الآخر وهو الحال في حالة ضعف وتراجع الرقابة البرلمانية، من المنطقي أن يقابلها التعسف والهيمنة من جانب السلطة التنفيذية، وسنحاول من خلال هذا المطلب الثاني الإشارة إلى فاعلية الرقابة البرلمانية التي تتعلق بالأساس بعنصر المسؤولية السياسية للوزارة، وتعسف السلطة التنفيذية يدفعنا للبحث ، من جهة أخرى ليس في أسباب التعسف- الذي يعني قوة السلطة التنفيذية- وإنما في أسباب ضعف الرقابة البرلمانية- أي ضعف السلطة التشريعية- من خلال ضعف استخدام عنصر المسؤولية السياسية وأسباب ذلك.

---

(1)- عصام سليمان، المرجع السابق، ص 48.

(2)- - Philippe Ardant , op . cit, p 58.

Et : Jean Gcquel , Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 16 eme edi , Montchrestien / Delta , Paris ,2000 , p548

Et aussi : Mouris Duverger, Les institutions Françaises , PUF ,1962, p 95

المطلب الثاني

فاعلية الرقابة البرلمانية

تم التأكيد من خلال المطلب السابق أن آليات الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عنصر قار وأساسي في النظام البرلماني، ولكن المهم ليس هو مجرد وجود هذه الآليات بحد ذاتها ، وإنما المهم هو أداؤها وفاعليتها في تحقيق التوازن بين السلطتين، خاصة فاعلية رقابة البرلمان للحكومة من خلال المسؤولية السياسية، باعتبارها المقابل لحق الحل في الجانب الآخر من الرقابة، لأن وجود البرلمان أساسا يستمده من قوته، وقوة مواجهته للحكومة تصل إلى سحب الثقة منها وإسقاطها بإعمال المسؤولية السياسة، أما إن كانت أسلحته ضعيفة وانعكس ذلك على فعاليته فإن حله أفضل من وجوده، ولذلك تعتبر المسؤولية السياسية أهم وأخطر الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة، خاصة إذا تعسفت في استعمال حقها في حل البرلمان، لأن البرلمان القوي دائما ما يقع في صراع مع الحكومة، وغالبا ما يضطرها إلى اختصار الصراع بإزالة البرلمان باعتباره عائقا.

واستناد لما سبق سنحاول دراسة فاعلية الرقابة البرلمانية من خلال دراسة المسؤولية السياسية للحكومة باعتبار أن قوة البرلمان وضعفه يظهر فيها- حسب رأي الباحث- مع محاولة إبراز الأسباب التي تؤدي لضعف الرقابة البرلمانية، خاصة ضعف استخدام المسؤولية السياسية للحكومة وذلك من خلال الفرعين:

الفرع الأول

المسؤولية السياسية للحكومة

تعتبـر المسؤولية السياسيـــة "La responsabilité politique"[1] حـــجر الزاويـــة فـــي النظام البرلماني[2]، ويقصد بالمسؤولية السياسية ذلك الحق الذي يخول للبرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء في حالة اعتماد المسؤولية الفردية،أو من هيئة الوزارة كلـها في حالة المسؤولية التضامنية[3]، متـــى كـان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجبا للمساءلة، كما يقصد بها اعتبار الوزراء مسؤولين عن تصرفاتهم بإدارة شؤون الحكم أمام البرلمان[4].

وهي كذلك ذلك الجزاء الذي يقع على الوزارة كلها أو على أحد الوزراء من البرلمان نتيجة سحب الثقة منها أو منه، مما يتوجب عليها أو عليها الاستقالة[5].

والمسؤولية السياسية خلافا للمسؤولية القانونية التي تنظر فيها المحاكم فقد سميت سياسية لان النتائج المترتبة عنها ذات طبيعة سياسية، تتمثل أساسا في ضرورة إعتزال

---

(1)– نجد هناك من يستعمل مصطلح "La responsabilité politique" أو "المسؤولية السياسية "، ومن يستعمل مصطلح "المسؤولية الوزارية" ونحن سنأخذ بالأول على أساس انه يدل مباشرة على المعنى الذي نريده، لان "المسؤولية الوزارية" في رأينا أوسع من "المسؤولية السياسية" ،فالوزارية قد تكون مدنية، جنائية أو إدارية ،أو حتى سياسية، ونحن فقط نقصد مسؤولية الحكومة في جانبها السياسي، سواء أمام رئيس الدولة والبرلمان في الأنظمة البرلمانية ثنائية المسؤولية للحكومة أو الأحادية التي تكون فيها الحكومة مسؤولة فقط أمام البرلمان. – للتوسع أكثر في موضوع النظام البرلماني الأحادي والنظام البرلماني الثنائي انظر : Dominique Breillat , op. cit , p 120 .

(2)– محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية: ماهيتها، تكوينها، اختصاصاتها، المركز القومي للإصدارات، القاهرة، القانونية، ط1 ، 2008 ، ص 396 .

(3)- محمد سعيد عمران وآخرون ، مرجع سابق ، ص 383 .

(4)- إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشاة المعارف الإسكندرية، 2006، ص 56.

(5) -فرحان نزال أحميد المساعيد، المرجع السابق، ص274

الحكم لمجرد فقدان ثقة ممثلي الشعب في البرلمان [1].

وعرفها "عمرو فؤاد" احمد بركات بقوله " تعني في معظم الأنظمة الدستورية الحديثة، مسؤولية الوزراء أمام البرلمان عن كافة أعمالهم وتصرفاتهم الايجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة لا من حيث مطابقتها للقانون فقط، بل من حيث ملاءمتها للظروف الواقعية، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية حتى ولو تنافت تلك الرغبة مع القانون"[2] .

الملاحظ أن التعريف السابق يضعنا أمام فكرة أن الحكومة والوزراء مسؤولون في كل الأحوال ، ولكن إذا كان ذلك مقبولا في حالة الأعمال غير المشروعة، فما الداعي إليها في حالة الأعمال المشروعة؟ وهنا يرى الباحث أن المسالة مرتبطة بالتوجهات السياسية والحزبية للأغلبية البرلمانية حتى ولو تنافت مع القانون، حسب ما ذهب إليه صاحب التعريف، فالنظام البرلماني يفترض امتداد السياسة الحزبية للأغلبية وبرامجها إلى السياسة العامة للحكومة، لان الأمر مرتبط بمبدأ آخر حتى ولو كان عرفيا وهو أن الحكومة في النظام البرلماني هي حكومة الأغلبية البرلمانية .

أولا- ظهور المسؤولية السياسية وتطورها: نشأت المسؤولية السياسية للوزارة في انجلترا، ومرت بمراحل طويلة وكثيرة لتنتهي إلى التعريف الذي أوردناه سالفا.

ففي عهد الملكية المطلقة كانت السيادة مصدرها الملك وهو الذي لا يخطئ

---

[1]- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر،2011/ 2012 ، ص380.

[2]- عمرو فؤاد احمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة ، مصر ، 1984، ص 8 .

"The King Can do no wrong" أو"le Roi ne peut mal faire"[1] يقوم بممارســــة كافه مظاهــــرها، ويعاونه في ذلك جمـــاعة موظفين وعدد من المجالس ولم يكن خلالها أي أثر للمسؤولية،فإذا كان الملك لا يمكن أن يخطئ ، فلا يمكن منطقيا أن تلحقه المسؤولية.

وتطورت المسألة ليصبح الحكم مشاركة بين الملك و الشعب ممثلا في البرلمان في عهد الملكية المقيدة، ولكن ليس للبرلمان أي رقابة على تلك المجالس المعاونة للملك وخاصة

المجلس الخاص الذي كان يطلق على أعضاء الوزارة، ولا على رجال التاج بصفة عامة.

وأمام هذا الوضع فكر الانجليز في وسيلة لمحاكمة مستشاري وأعوان الملك، فإذا كان الملك مصونا وغير مسؤول فإن ذلك الحكم لا ينبغي أن يسير على أعوانه، وبذلك فكروا في محكمة خاصة للوزراء على جرائمهم، وظهرت بذلك فكرة اتهامهم بواسطة مجلس العموم فيما يسمى بأسلوب الاتهام الجنائي"L'impeachment" حيث استطاع المجلس خلال القرن 14 أن يلعب دور المحلفين باعتباره ممثلا لكافة المقاطعات الانجليزية، في حين أسندت سلطة المحاكمة إلى مجلس اللوردات على أساس أنه المجلس المخصص بمحاكمة كبار رجال الدولة[2].

---

(1)- Richard Moulin , Le Président et la Classification des Régimes Politiques, LGDJ , Paris , 1978, p79.

(2)- سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، مصر،2009، ص12.

وكذلك انظر:

- هشام محمود الاقداحي، مرجع سابق، ص 348 ، وكذلك :
- عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية: نشأتها، تطورها، تطبيقاتها – دراسة تحليلية مقارنة – منشاة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 174.

ويذكر أن أول اتهام باشره البرلمان في انجلترا كان عام 1376 عندما اتهم مستشار الملك "Lord latimer" بعدائه لفكرة الإصلاح الديني، التي كانت تهدف لاستقلال الكنيسة وحكم عليه بالعزل والغرامة.

غير أن سهام النقد وجهت إلى طريقة الاتهام الجنائي[1] بسبب قدرة الملك على تلافي الآثار الناجمة عن هذه الوسيلة حيث كان الملك يسارع إلى حل البرلمان، وإصدار مرسوم بالعفو عن الوزير[2]، كما إن استخدامها أصبح وسيلة للتنكيل بسبب وضع الوزراء موضع الاتهام بدل مكانتهم الرفيعة[3]، بالإضافة إلى أنه لا يمكن اللجوء إليها إلا إذا كان العمل الذي ارتكبه الوزير يشكل جريمة منصوصا عليها في قانون العقوبات، استناد لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.

وهكذا عمل البرلمان على تطوير مبدأ المسؤولية الجنائية[4]،خلال فترة حكم "استيوارت"، حيث أقر مجموعة مبادئ متعلقة بإجراء الاتهام مثل: لا يجوز حل أو تأجيل البرلمان أو استعمال حق العفو أثناء الاتهام، وكان سبب ذلك عندما اتهم وزير "شارل الثاني" السيد "Dunby" عام 1679 بتهمة الخيانة العظمى لإبرامه عقد صلح ضار بالبلاد، ورأى مجلس اللوردات أن ما ارتكبه "Dunby" لا يرقى إلى درجة الخيانة العظمى، قام

---

(1)- يقصد بالاتهام الجنائي تحريك إجراءات المتابعة الجزائية من طرف مجلس اللوردات وفق قانون العقوبات عندما يرتكب احد الوزراء جناية أو جريمة وإحالتهم للمحاكمة في مجلي العموم .
في ذلك انظر: عبد الغني اعبيزة، البرلمان والمسؤولية السياسية للحكومة - دراسة تحليلية مقارنة للتجارب البرلمانية المقارنة – دار القلم ، د ب ن ، ط 1 ، 2008 ، ص 13.

(2)– بشير علي محمد باز، المرجع السابق ، ص87 .

(3)– Lucien Jaume , "le Concept de responsabilité des Ministres chez Benjamin" - Constant ,RFDC, PUF , n° 42 , 1er ed ,2000 , p238

(4)- تختلف المسؤولية السياسية عن المسؤولية الجنائية من عدة نواحي أهمها أن الإجراءات الخاصة بإثارة المسؤولية السياسية ليست قضائية، كما أن الجزاء المترتب على ثبوت المسؤولية السياسية لا تمس الإنسان في حياته أو حريته أو أمواله أو شرفه، كما أن الأفعال التي تقوم بمقتضاها المسؤولية السياسية ليست محددة على سبيل الحصر، كما هو الشأن بالنسبة للجريمة الجنائية .
انظر كذلك:عمر فؤاد احمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، المرجع السابق، ص 87 .

الملك بحل مجلس العموم الذي وجه الاتهام للوزير، وإصدار قرار بالعفو عن هذا الأخير، بيد أن مجلس العموم الجديد أبطل قرار العفو[1].

كما تحولت المسؤولية الجنائية إلى مسؤولية جنائية سياسية عندما امتد اتهام الوزير إلى حالة ارتكابهم أخطاء جسيمة أثناء إدارتهم شؤون الحكم، أو قيامهم بعمل لا يتفق مع مصلحة البلاد، حتى لو لم يكن مكونا لجريمة جزائية مثل أن يشير أحد الوزراء على الملك عقد معاهدة تضر مصلحة البلاد [2].

وتطور مفهوم المسؤولية ليتخلى عن الطابع الجنائي ويحتفظ بالجانب السياسي منذ النصف الأول من القرن 18 ، ولكن بناء على استخدام مجلس العموم هذا السلاح في غير محله، أين أصبح يجبر من خلاله الوزراء على الاستقالة، وترك مناصبهم مثلما حدث مع الوزير الأول للتاج "Robert Walpole"[3]، وهذا لثقة الملك به ورغم خبرته إلا أن ذلك لم يشفع له بمجرد خلافه مع مجلس العموم، حيث طلب نواب هذا الأخير إقالته، وبرغم رفضه معتمدا على أن إبعاد أحد خدام التاج دون جريمة يعد اعتداء على حقوق التاج وتشبث بمنصبه، و لكن لما علم أن نواب مجلس العموم يحضرون لائحة ضده لاتهامه جنائيا، وإحالته على مجلس اللوردات، اضطر إلى تقديم استقالته سنة 1742[4].

الملاحظ على هذه الحادثة أن استقالة "Walpole " بمثابة سحب ثقة من الوزير قام بها البرلمان دون محاكمة، وبالتالي بمثابة تقرير للمسؤولية السياسية، كما أن استقالة"Walpole" كانت بمفرده وليس الوزارة ككل،مما يعني قيام مسؤوليته السياسية

---

(1)– سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية ، المرجع السابق، ص13.

(2)– ابراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص260.

(3)- تولى رئاسة الوزارة من 04/04/ 1721 إلى : 1742/02/11.

(4)– عبد الغني اعبيزة ، المرجع السابق ، ص 25 . وكذلك انظر:

عصام الدبس، النظم السياسية – أسس التنظيم السياسي– دار الثقافة، الأردن، 2010، ص296.

الفردية، وعليه فالمسؤولية السياسية الفردية يكون فيها تصرف الوزير متعلقا بالسياسة الداخلية لوزارته، لا بالسياسة العامة للوزارة ككل مثل إبرام العقود، وتعيين الموظفين، ويترتب عليها استقالة الوزير فقط وبقاء الوزارة في موقعها، إلا إذا قررت التضامن مع الوزير المستقيل[1] .

والى جانب رسوخ مبدأ المسؤولية الفردية للوزراء تطورت المسؤولية السياسية منذ عام 1782 ليضاف إليها نوع آخر، وهو المسؤولية الجماعية (التضامنية) لوزارة الحكومة وذلك حين أجبر مجلس العموم البريطاني اللورد "lord North" في عهد الملك جورج الثالث إلى الاستقالة بعد إخفاقه في تسيير كارثة استقلال المستعمرات الأمريكية[2]، ورغم أن اللورد "North" أعلن استعداده لتنفيذ سياسة البرلمان، وترضية النواب، إلا أن أحد زعماء المعارضة السيد "Fox" رفض ذلك بشدة على أساس عدم جواز إتباع الحكومة لسياسة خصومها من أجل البقاء في الحكم ، مخالفة بذلك عقيدتها وسياستها ، ولكن اللورد"North " تشبث بموقفه وأنه لن يترك السلطة إلا بأمر من الملك أو بقرار صريح من المجلس، غير أنه اضطر في الأخير إلى تقديم استقالة حكومته في 1782/03/02 على اثر اقتراحين بسحب الثقة، ومن ثم تقررت المسؤولية الوزارية الجماعية في انجلترا للمرة الأولى[3]، وبالتالي فهي تعني مسؤولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان، إن لم تحصل على ثقة ممثلي الشعب وجبت عليها الاستقالة على أساس أن الوزارة في النظام البرلماني هي سلطة تنفيذ جماعية[4].

---

(1)– سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، 2006، ص347.

(2)– احمد حضراني، المرجع السابق، ص322، 323 .

(3)– جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق ، ص79.

وكذلك انظر:عبد الغني اعبيزة، المرجع السابق، ص26 .

(4)– شريط وليد، المرجع السابق، ص 382 .

وعليه تعد استقالة اللورد "North"أول استقالة جماعية أو تضامنية أين شملت الوزارة كلها عكس الحال في استقالة "Walpole"، إذ كانت الاستقالة فردية اقتصرت عليه وحده دون بقية الوزراء[1]، وعليه فالمسؤولية التضامنية تقوم على أساس أن الوزارة وحدة سياسية لها كيانها ويرتبط أعضاؤها بمبدأ التضامن في السياسة العامة للحكومة، وهي من صنع الوزراء مجتمعين في مجلس الوزراء[2] .

تجدر الإشارة إلى أن بقاء الوزارة من رضا البرلمان عليها، فإن هي فقدت ثقة البرلمان كان عليها تقديم استقالتها[3]، وهو ما حدث عام 1873 مع وزارة اللورد "Shelpurne" التي قدمت استقالتها نتيجة عدم تأييد سياستها من قبل مجلس العموم خاصة اتفاقية الصلح مع الولايات المتحدة الأمريكية، وتأكيدا للمبدأ التضامني للوزارة استقالة " Shelpurne " تعني استقالة الوزارة ككل.

ونفهم من خلال هذه الحادثة أن البرلمان يتحكم في مصير الحكومة ولم يكن لهيئة الناخبين أي دور في المسألة، لكن بعد تولي وزارة "Portland" الحكم عقب استقالة "Shelpurne " لم يكن الملك متفقا معها، ولذلك حاربها رغم تأييد مجلس العموم لها، وجاءت الفرصة مع رفض مجلس اللوردات مشروع إصلاح إدارة الهند قام الملك بإقالتها وكلف "وليم بت" "William Pit" بتأليف وزارة جديدة أعلن مجلس العموم معارضتها، وطالب الملك بعزلها، ولكن مجلس اللوردات انحاز إلى جانب الملك ضد مجلس العموم، ودافع عن حقه في اختيار وزرائه ومستشاريه دون تدخل من أي هيئة أخرى.

---

(1)- عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 185 .

(2)– سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة ، المرجع السابق، ص347 .

(3)– احمد سعيفان، المرجع السابق، ص 515 .

ومع مرور الوقت بدأت الأغلبية البرلمانية في مجلس العموم بالتفكك، وسنحت بذلك الفرصة لـــ "Pit" وقام بحل البرلمان، وأجريت انتخابات انتهت بفوزه فوزا ساحقا، مما يعني تأييد الشعب له ولوزرائه ضد البرلمان، وبذلك أسفرت هذه الأزمة قاعدة جديدة في مجال المسؤولية الوزارية، أن الوزارة تستطيع بدلا من تقديم استقالتها، أن تلجأ إلى حل البرلمان والاحتكام إلى هيئة الناخبين، فإذا جاءت النتيجة لصالحها استمرت في الحكم، وإن كانت غير ذلك عليها الاستقالة وإفساح المجال للمعارضة لتولي الحكم[1] .

مما سبق يمكن أن نصل إلى أن تطور المسؤولية السياسية بدأ بإقرار المسؤولية الجنائية للوزراء لتنتقل إلى إقرارا المسؤولية السياسية الجنائية، لتقتصر في مرحلة أخرى فقط على المسؤولية السياسية وحدها، هذه الأخيرة بعد أن كانت فردية أصبحت أيضا يمكن أن تكون جماعية (تضامنية).

كما انه ونظرا لخطورة المسؤولية السياسية وما ينتج عنها من آثار فان الدساتير البرلمانية عادة ما تنص على مجموعة ضمانات لصالح الوزارة حتى لا تستعمل برعونة من أهمها استباقها بالاستجواب، ووضع حد ادني مطلوب من عدد النواب للتوقيع على طلب إعمالها ، وكذا منح مدة كافية للوزارة والبرلمان قبل التصويت عليها، إضافة إلى اشتراط أغلبية مشددة لصدور قرار إسقاط الحكومة إعمالا للمسؤولية السياسية[2] .

ثانيا- مقومات المسؤولية السياسية وخصائصها: تقوم المسؤولية السياسية للوزارة على عدة مقومات فهي ترتبط بالنظام النيابي وخاصة البرلماني، كما أن إعمال المسؤولية السياسية يتضمن تعبيرا واضحا عن الإرادة، كما أن المسؤولية السياسية تفترض جزاء هو العزل .

(1)- سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، المرجع السابق، ص 15، 16.

(2)- هشام محمد الاقداحي، المرجع السابق، ص 340.

ومن جهة ثانية تتميز المسؤولية السياسية بعدة خصائص فهي لا تشترط لتحققها ثبوت خطأ سياسي، كما أنها تشتمل رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، وهي ليست مسؤولية شخصية، كما أنه لا يمكن إثارتها لاحقا، وسنحاول إعطاء فكرة عن كل هذه العناصر كل على حدة.

1- مقومات المسؤولية السياسية: من أهم هذه المقومات والتي تقوم عليها المسؤولية السياسية للوزارة نذكر:

أ- ارتباط المسؤولية السياسية بالنظام النيابي: تتحصر أركان النظام النيابي أساسا في أربعة أركان:

- وجود برلمان منتخب من طرف الشعب.
- تأقيت مدة البرلمان (العهدة البرلمانية).
- استقلال البرلمان أثناء نيابته عن الهيئة الناخبة.
- عضو البرلمان يمثل الأمة كلها.

ومن جانب آخر الديمقراطية النيابية تفترض أن الشعب صاحب السيادة لا يمارسها إلا عن طريق ممثلين له في مجالس ينتخبها لهذا الغرض، هؤلاء المثلين هم نواب الشعب يمارسون النيابة باسم ولحساب الشعب كله وليس فقط كل نائب يمثل منتخبيه، لان النائب بعد نجاحه في الانتخاب يصبح يمثل الأمة كاملة، وممارسة النواب لمظاهر السيادة الشعبية تستدعي أن يتصرف أعضاء السلطة التنفيذية في إطار الإرادة الوطنية التي يعبر عنها النواب في السلطة التشريعية، ولن يتحقق ذلك إلا إذا تصرفت السلطة التنفيذية وفقا لرغبات النواب، وعندما يحدث العكس ويلاحظ عدم التوازن بين إرادة المواطن والحكومة، يلجأ النواب إلى سحب الثقة من الحكومة.

ب- ارتباط المسؤولية السياسية بالنظام البرلماني: كما أشرنا سابقا في مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، تعتبر المسؤولية السياسية من أهم ميزات النظام

النيابي البرلماني، ولا يتصور قيامها إلا في ظل النظم البرلمانية[1]، لأن الوزرة في هذه النظم هي التي تقوم بعبء مباشرة السلطة، فلا بد من وجود المسؤولية طبقا لقاعدة أينما توجد السلطة تلحقها المسؤولية، ونظرا لكون رئيس الدولة في النظم البرلمانية غير مسئول سياسيا باعتباره لا يملك السلطة، فيجب أن توجه المسؤولية إلى جهة مالكة لها وهي الوزارة.

ج- إعمال المسؤولية السياسية يتضمن تعبيرا صريحا عن الإرادة: إن تحريك المسؤولية السياسية تجاه وزير معين، أو تجاه الوزراء ككل يتضمن تعبيرا صريحا وواضحا عن الاتجاه نحو سحب الثقة من الوزير أو الوزارة في كافة مراحل إعمال المسؤولية.

فالاقتراح بلوم الحكومة وفقا لحكم المادة 49 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 تتطلب أن يكون موقعا عليه من قبل عشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل، ومن ثم فإن هذا الاقتراح يعد تعبيرا واضحا عن الإرادة في طلب حجب الثقة سواء كان نصه يتضمن أسباب الطلب أم لا، ولا يعتبر هذا الاقتراح مقبولا إلا إذا أقرته أغلبية الأعضاء الذين تتكون منهم الجمعية الوطنية، ومن ثم فإن عملية التصويت التي تتبع عملية تقديم هذا الاقتراح تؤدي إلى تأييد الثقة السياسية في الحكومة، أو حجب الثقة عنها إذا وافقت الجمعية الوطنية على الاقتراح بلوم الحكومة، وبالتالي يجب أن يقدم رئيس الوزراء استقالة حكومته إلى رئيس الدولة، فمضمون الاقتراح وعملية التصويت البرلماني كركنين أساسيين في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة يعبران عن إرادة واضحة لأعضاء الجمعية الوطنية[2].

---

(1)- Dominique Breillat , op. cit ,p 120

(2)- سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، المرجع السابق، ص 40.

د- المسؤولية السياسية تفرض جزاء العزل: تقتضي المسؤولية السياسية خضوع الأعمال و التصرفات الحكومية لآلية تقييم سياسي يتعلق بالدور الذي تقوم به الحكومة في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وعليه من الضروري وجود جزاء قانوني، والذي قد يكون ايجابيا ويتحقق في حالة إقرار الثقة، كما قد يكون سلبيا في حالة حجب الثقة،وبالتالي يعتبر جزاء عزل الوزير في حالة المسؤولية الفردية وعزل الوزراء في حالة المسؤولية التضامنية، هو جزاء اختلاف الإرادة الوطنية مع إرادة الحاكم، فطرح الثقة في الوزارة إذا وافق عليها البرلمان يؤدي إلى إنهاء مهام ممارسة الوظيفة السياسية قبل حلول أجلها الطبيعي، ومن ثم فإن التعبير عن عدم الثقة يستلزم الاستقالة[1]، وهذا الجزاء سياسي بامتياز، وهي نوع من العزل لأعضاء الحكومة عن طريق البرلمان[2].

2- خصائص المسؤولية السياسية: كما أشرنا لا يلزم لثبوت المسؤولية السياسية ثبوت خطأ سياسي، كما أنها تشمل رقابة الملاءمة إلى جانب المشروعية، وهي ليست مسؤولية شخصية بالإضافة إلى أنه لا يمكن إثارتها لاحقا، وسنحاول إفراد كل خاصية بنوع من الإيجاز على النحو التالي :

أ- المسؤولية السياسية لا تستلزم خطأ سياسيا: إذا كانت المسؤولية السياسية للوزراء واسعة تشمل جميع أعمالهم وتصرفاتهم الايجابية والسلبية المشروعة وغير المشروعة،العمدية وغير العمدية[3]، وإذا كانت المسؤولية عادة تستوجب وجود خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما، فإن المسؤولية السياسية لا تستدعي كل ذلك، فمجرد اختلاف في وجهات النظر بين الحكومة و البرلمان يكون كافيا لتحريك المسؤولية

---

(1)- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية ، الجزائر، 2010 ، ص51. وكذلك انظر:
سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية ، المرجع السابق، ص40.

(2)- إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 56 .

(3)- سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية ، المرجع السابق، ص 41.

السياسية للوزارة، لأن الأصل لا توجد إرادة تخالف إرادة البرلمان باعتباره ممثلا للشعب ومجسدا لإرادته.

والمقصود باختلاف وجهات النظر ليس الاختلاف البسيط، وإنما المقصود هو الخلاف الذي يكون موضوعه مسألة سياسية هامة تتعلق بسياسية الحكومة العامة، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي.

ب-المسؤولية السياسية تشمل المشروعية الملائمة: يراقب البرلمان السياسة العامة للوزارة، ويبحث مدى سلامة الإجراءات و القرارات الوزارية المختلفة، سواء من حيث مطابقتها للقوانين التي تصدر عن البرلمان (رقابة مشروعية)، أو من حيث ملاءمتها للظروف الواقعية التي حدثت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى رغبات البرلمان واتجاهاته حتى ولو تنافت تلك الرغبة مع القانون[1].

ج- المسؤولية السياسية ليست مسؤولية شخصية: المسؤولية الوزارية ليست شخصية بل تتعدى إلى المسؤولية عن أعمال الغير، فالمسؤولية السياسية للوزارة تشمل أعمالهم وتصرفاتهم الايجابية والسلبية، وتشمل أيضا أعمال مرؤوسيهم حتى ولو لم يوافقوا عليها، فالحكومة مسئولة عن أعمال وخيارات موظفيها وشاغلي الوظائف العليا تحت سلطتها، فلا يستطيع الوزراء الدفع بإلقاء المسؤولية على مرؤوسهم بدعوى أن تصرفهم كان دون الرجوع إليهم[2]، ورغم ذلك يبقى التساؤل حول إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للوزير نتيجة تصرفاته الخاصة والمشبوهة؟

إن العودة إلى حادثة وزير الدفاع الانجليزي" بروفيمو" الذي تم إسقاطه نتيجة أفعاله الشائنة، وتورطه في فضائح جنسية أساءت إليه والى مركزه كوزير، هذه الحادثة لا تدع مجالا للشك في إمكانية سحب الثقة من الوزراء نتيجة تصرفاتهم الخاصة[3].

د- المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها لاحقا: بمعنى أنه لا يمكن إثارتها إذا تم اكتشاف الأخطاء الوزارية بعد زوال ولاية الحكومة التي ارتكبت في ظلها هذه الأخطاء،

---

(1)_ سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، المرجع السابق، ص 44.

(2)- المرجع نفسه، ص 45.

(3)- إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، مرجع سابق، ص 62 .

بمعنى أن المسؤولية السياسية تستدعي علاقة تماثل بين الحكومة والإرادة الوطنية في وقته الحقيقي وليس بعد ذلك، فلا توجد إلا وقت وجود الحكومة في السلطة، حيث يكون الخلاف السياسي بينها وبين البرلمان، ومن جهة أخرى فإن الآليات الدستورية لتحريكها تستدعي وجود الحكومة قائمة، وهذه الآليات تتمثل في[1]:

- ملتمس الرقابة.
- الاستجواب.
- التصويت بالثقة.

والأكيد كما قلنا أن هذه الآليات لا يمكن تفعيلها إلا في وجود حكومة قائمة تمارس بصورة عادية مهامها.

ورغم امتلاك البرلمان لحق إعمال المسؤولية السياسية للحكومة باعتبارها وسيلة توازن القوى مع الحكومة، إلا أننا نلاحظ عدم اكتراث الحكومة بذلك نتيجة تأكدها من عدم جرأة النواب على اللجوء إليها رغم كونها عامل القوة لديهم.

وعليه فقدان عامل القوة يؤدي بالضرورة إلى ضعف رقابة البرلمان للحكومة، ويصبح معه لجوء الحكومة لحل هذا النوع من البرلمانات خسارة لها فهي تعمل على إبقائه لضعفه، وضعف استخدامه لآليات الرقابة خاصة المسؤولية السياسية، وهو ما يجعلنا نطرح أسئلة حول أسباب ضعف هذه الرقابة، لان هذه الجزئية مرتبطة إلى حد بعيد بوجود وتطبيق حق الحل ذاته، وهذا ما سنراه من خلال الفرع الثاني:

الفرع الثاني

أسباب ضعف الرقابة البرلمانية

كما رأينا المسؤولية السياسية للوزارة تلعب دورا هاما في تقوية مكانة البرلمان لمواجهة الحكومة وللحد من تعسفها، ولكن ضعف استخدام هذه الوسيلة الناجعة يؤدي إلى

---

(1)- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص ص50،51.

إضعاف الرقابة البرلمانية ككل، وبالتالي إضعاف البرلمان، وعليه نتناول أسباب ضعف الوسائل الرقابية خاصة المسؤولية السياسية للوزارة من خلال بعض الأنظمة الدستورية كبريطانيا ففي هذا الإطار يقول الأستاذ "علي محافظة":" ...كان ضعف المجالس النيابية ظاهرا للعيان ومثيرا، وغدا من الظواهر المألوفة استجداء النواب للسلطة التنفيذية لأجل الحصول على مكاسب شخصية في غياب الرقابة البرلمانية"[1]، ثم نعرج على أسباب ضعف الرقابة البرلمانية في الجزائر.

أولا- ضعف استخدام المسؤولية الوزارية: باعتبار أن المسؤولية الوزارية نشأت في انجلترا سنحاول بحث أسباب ضعف تطبيقها في هذه البلاد، فقد تعرض تطبيق المسؤولية في انجلترا للعديد من المعوقات التي أدت إلى الحيلولة دون إعمال قواعدها على النحو المطلوب.

ففي مرحلة المسؤولية الجنائية كان الاتهام أول مراحلها وكان خلال هذه المرحلة إعمال المسؤولية السياسية يعاني من عدة معوقات نذكر منها:

- صعوبة معرفة الجاني الحقيقي، أو مرتكب الفعل الذي يوجب المسؤولية بقيام الملك أحيانا بإعطاء أوامر تنظيمية لهذا العمل، كما أن خطأ الوزير قد لا يشكل جرما على الرغم من خطورة النتائج المترتبة على الخطأ من الناحية العملية.
- عدم إمكانية تحديد الفعل الدقيق الذي يرتب المسؤولية الجنائية ضمن النصوص القانونية التي تنضم قواعد المسؤولية، وبالتالي إفلات الكثير من الوزراء من الاتهام، و بالتالي من المسؤولية.

وبعد أن أصبحت المسؤولية سياسية أصبح مجلس اللوردات يملك الحق الكامل في التكييف القانوني للاتهام ليس على أساس الفعل المحدد قانونا فحسب بل بالنظر للأعمال

[1]- نقلا عن: سعدى محمد الخطيب، مرجع سابق، ص101.

التنفيذية و الإدارية للوزارة، وكذلك بالنسبة للعقوبة، وبذلك نشأ ما يسمى بالجرم الوزاري الشاذ عن القانون الجنائي ولا تتضمنه نصوصه.

ومن جانب آخر إعمال قواعد المسؤولية الجنائية لا تصل إلى حد توقيع العقوبة على الوزير، وإنما يستهدف مجلس العموم من اتهام الوزير غالبا إبعاده فقط إلا إذا رفض الاستقالة هنا تصل المسؤولية مداها، هذا بالإضافة إلى أن الملوك لهم دور كبير في إضعاف تطبيق المسؤولية الوزارية، وذلك للجوئهم إلى حل مجلس العموم لمجرد إصدار قرار الاتهام الوزاري، بالإضافة إلى تنصل مجلس اللوردات من المحاكمة بالادعاء بأن الاختصاص في محل الاتهام هو المحاكم العادية، كما أن رئيس الوزراء غالبا ما يلجأ إلى إقالة الوزير المعني بالاتهام كلما علم بنية مجلس العموم في اتهامه، فإذا رفض الاستقالة فإن الوزارة مجتمعه تقدم استقالتها ثم يعاد تشكيلها، وكل ذلك يفيد في النهاية بأن لمساندة الملك المستمرة للحكومة ضد البرلمان دورا هاما في إضعافه، بينما كان المفروض أن يقف الملك على مسافة واحدة من الجميع، وأن يترفع على الصراعات السياسية والحزبية الضيقة، وأن يقف دوما موقف الحكم بين السلطات لا أن يميل إلى إحداها[1].

ثانيا- تدهور دور الفاعلين في إعمال المسؤولية السياسية للحكومة: إن أهم الفاعلين في إعمال المسؤولية السياسية الوزارية هم البرلمان ونواب البرلمان خاصة، إضافة إلى دور الأحزاب السياسية المعارضة للحكومة داخل قبة البرلمان، إن كانت تمارس فعلا دورها المنتقد المراقب لهفوات الحكومة، أو المعارضة التي تسعى لكسب ود الحكومة من أجل مكاسب سياسية آنية أو مستقبلية، وعليه فمن أهم عوامل إضعاف تطبيق المسؤولية السياسية نجد تدهور دور البرلمان وكذلك الأحزاب السياسية.

1-تدهور دور البرلمان: إن تركيبة البرلمان خاصة البشرية منها تسعى أن تكون في مستوى دور البرلمان التمثيلي للشعب ، بحيث يجب أن تتضمن أعضاء ذوي درجة

(1)- خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص ص 28،29.

عالية من الوعي السياسي و الإدراك بأهمية المركز الذي يشغلونه، ومكانة السلطة التشريعية الندية مع السلطة التنفيذية، وعليه فإن كان النائب لا يتوفر على المعرفة العلمية والتخصص الكافي والخبرة والحنكة السياسية، التي تمكنه من فهم المشكلات التي يطرحها عالم اليوم، ووضع حلول لها تشريعيا إن استدعى الأمر ذلك، وكل ذلك لا يأتي إلا بوجود قانون انتخابي عالي الجودة، يدرس كل الجوانب التي تمس انتخابات النواب وتعطي لهم حقوقهم وتحفظ مكانتهم وتحصنهم من المتابعة نتيجة أداء عملهم النيابي، كل ذلك يجعل من النائب يمارس مهامه على أكمل وجه.

إن ضعف النائب وتشكيلة البرلمان بصفة عامة هي التي دفعت الملك في بريطانيا أن يقف دائما موقفا منحازا للحكومة، التي كانت عادة ما تتشكل من ذوي الكفاءات العلمية والسياسية المحنكة.

ففي انجلترا مثلا أدى الضعف الشديد للبرلمانات لمساندة الملك للوزارات على حساب مجلس العموم، ومن ذلك ما حدث عام 1855 في عهد الوزارة الائتلافية برئاسة "أبردين" والتي كانت مشكلة من عدة أحزاب، حيث استقال اللورد "روسل" زعيم حزب الأحرار والمتحدث باسم مجلس العموم، وذلك للعمل على صرف المجلس من الموافقة على اقتراح بتشكيل لجنة برلمانية للتحقيق في حرب "القرم" وذلك درءًا لمسؤولية الحكومة، وفي أعقاب ذلك اجتمعت الوزارة وقدمت استقالتها إلا أنها عادت وعدلت عنها استجابة لرفض الملك قبولها، وتصدى مجلس العموم للملك والوزارة لكن دون جدوى[1].

أما في مصر فالتاريخ لم يسجل حالة واحدة لمسؤولية الحكومة نتيجة الضعف الشديد الذي يعاني منه البرلمان، وقد اختلفت أسبابه حسب اختلاف العهود الدستورية.

---

[1]- بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص ص 95، 96.

ففي الفترة ما قبل دستور 1923 شهدت غلبة واضحة للسلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية، فحق الاستجواب لم يكن جادا على الإطلاق وأحيط بسلسلة من القيود التي تجعل من ممارسته أمرا صعبا، كما أن رئيس المجلس له الحق في رفض، أو تعديل أي سؤال يتعلق باتفاقية دولية، وكان للوزراء حق عدم الرد على الأسئلة[1]، كما أنه إذا وقع خلاف بين الحكومة و البرلمان فإن الملك عادة ما يلجأ لحل البرلمان إذا رفضت الحكومة الاستقالة.

أما بعد دستور 1923 وإعلان النظام الجمهوري، فقد تميزت هذه الفترة بإتباع الحكومة سياسة القبضة الحديدية متمثل في انتهاك الدستور وحل البرلمان كلما لاحت لها بوادر معارضة من قبل هذا الأخير.

كما أن البرلمان لم يعد يمثل الأمة نتيجة ولاء الأحزاب للسلطة وطلبهم ودها المستمر، إضافة إلى لعب التزوير في الانتخابات أدوارا بارزة في خلق برلمانات شكلية لا تمثل الشعب، مما جعل استعماله لحقه في إعمال المسؤولية السياسية وإسقاط الحكومة أمرا مستحيلا.

أما خلال فترة رئاسة الراحل "جمال عبد الناصر" استطاعت الحكومة أن تجعل من مجلس الأمة امتدادا لها، كما طغت شخصية الرئيس على المجلس مما افقده استقلاليته كمؤسسة، فعلى سبيل المثال مثلت القرارات بقوة القوانين التي أصدرها الرئيس دون مشاركة المجلس 82.1 % من إجمالي عدد التشريعات التي صدرت في الفترة من 1956 إلى 1970 الأمر الذي يبرر هامشية البرلمان في الحقبة الناصرية[2].

أما خلال حكم الرئيس "محمد أنور السادات" استمرت الحكومة في تدخلها المستمر في الانتخابات وتوجيه إرادة الناخبين وسن القوانين التي تصب في ذلك، مما جعل

---

(1)- خالد عباس مسلم، المرجع السابق ، ص 33.

(2)- المرجع نفسه، ص 37.

المجلس امتدادا للحكومة حيث اكتسح الحزب الحاكم كل المجالس على المستويين المحلي أو الوطني، وبالتالي مسألة إدانة الحزب لنفسه أصبحت مستحيلة فهو الحكومة وهو الأغلبية في البرلمان.

ولم يختلف الأمر كثيرا في عهد الرئيس"محمد حسني مبارك" فرغم توفر الأدلة الدامغة على أخطاء الحكومة وتهديم طلبات استجواب ضد الوزراء، ووجود مبررات الإدانة إلا أنها في كل مرة يغلق باب المناقشة فيها، ويفلت الوزير ومعه الحكومة من المحاسبة، إضافة إلى دور الرئيس في كل ذلك، وسيطرته المعنوية على كل مؤسسات الدول وهو ما نتج عنه عدم إمكانية تطبيق المسؤولية السياسية.

وكذلك كان الأمر بالنسبة للجزائر، حيث لم تسجل حالة سحب ثقة- بعد إعمال المسؤولية السياسية للوزارة – من الحكومة ولو مرة واحدة من طرف البرلمان، حتى في فترة التعددية السياسية والحزبية بعد دستور1989، فاغلب وسائل الرقابة البرلمانية ظاهريا تمارس، فهناك الآلاف من الأسئلة بنوعيها الكتابي والشفوي، كما شكلت العديد من لجان التحقيق في عدة قضايا، إلا أنها بقيت دون نتائج، هذه الممارسة الشكلية تعبر بوضوح عن ضعف البرلمان، ولا أدل عن ذلك هو حالة غياب النواب عن جلسات الرد عن الأسئلة، كما أن غالبية الأسئلة تجعل من دور النائب مجرد واسطة بين منتخبيه والوزير المعني بالسؤال، وفي ذلك ابتعاد عن دور ومكانة النائب في النظام السياسي، مما يؤثر على مكانة السلطة التشريعية الموازية لمكانة السلطة التنفيذية، وتبعده هذه الوضعية عن سلطة إعداد اقتراحات بقوانين، ومناقشة مشاريع قوانين الحكومة ومراقبة تسييرها لشؤون البلاد، وإسقاطها إذا كانت مصلحة البلاد في ذلك، أما الصنف الآخر من نماذج الأسئلة فهي لتجميل صورة السلطة التنفيذية وإبراز انجازاتها، وهذه الوضعية تتحمل مسؤوليته الأحزاب السياسية بدرجة كبيرة.

2- تدهور دور الأحزاب السياسية و المعارضة: لم تستطع المعارضة المشكلة غالبا من الأحزاب السياسية غير الممثلة في الحكومة وفي البرلمان، وإن حصلت على مقاعد فهي غير مؤثرة في قرارات المجلس وصوتها غير مسموع، وعليه لا تلعب هذه المعارضة أي دور في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، ولا تستطيع فعل ذلك نظرا لعدة أسباب منها الرقابة اللصيقة على تحركاتها من أحزاب الأغلبية داخل المجلس النيابي، وسعي هذه الأخيرة الدائم نحو إجهاض أي محاولة للمساس بمصالح الأحزاب وكتلة الأغلبية، التي تكون في أكثر الحالات موالية للحكومة، فأضحت المعارضة لا تقوم سوى بتسجيل احتجاجاتها وإشهاد الرأي العام بذلك دون أن تقدم بديلا مقنعا تقلب به نظرة هذا الأخير ضد الحكومة.

وحتى وإن افترضنا أن المعارضة استطاعت داخل البرلمان استمالة حتى نواب الأكثرية فإن الحكومة ستلجأ إلى حل البرلمان، وافتعال نزاع بينها وبين البرلمان، وكما رأينا يمكن أن يكون سبب الحل هو إعادة اللحمة إلى الأغلبية البرلمانية المتصدعة.

وكما رأينا في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة و الصراع بين"ماكماهون" والجمعية الوطنية الذي انتهى في الأخير باستقالة الرئيس، ولكن بعد إصراره المتكرر في فرض رئيس حكومة أقلية على حساب الأغلبية بحل البرلمان، وما يهمنا نحن أن الأغلبية البرلمانية لم تجرأ على استخدام المسؤولية السياسة للحكومة.

ومن جانب آخر فالأحزاب السياسية لا تؤدي دورها في الرفع من مستوى الثقافة السياسة الناقدة لمناضليها ولعامة الشعب، وتنويره بالمشاكل وبيان أسبابها واقتراح حلول لها، كما أنها لم تساهم في تكوين نخب ممتازة خاصة في الدول النامية، هذه النخب تلعب دور الوسيط بين الحاكم والمحكومين نتيجة ضعف وتكوين الأحزاب ذاتها، وغيابها في أغلب الأوقات عن حياة وهموم المواطن اليومية، وجعل ذلك منها أحزابا مناسباتية غير قادرة على أداء دورها الحقيقي في المجتمع لإقناع أفراده ببرامجها إن وجدت أصلا،

وبصحة توجهاتها التي تختلف عن وجهة نظر النظام الحاكم، وإبراز حلول مشاكل المواطنين بما يضمن دعمهم والتفافهم الدائم في الانتخابات للوصول للحكم وهي الغاية الأولى والأخيرة لأي حزب سياسي.

فالدول النامية عادة ما تنعدم فيها التعددية الحزبية وإن وجدت فهي صورية، كما أن الدول المتقدمة ومنها بريطانيا، الممارسة السياسية فيها متعددة الأحزاب، ولكن يسيطر فقط حزبان هما المحافظون والعمال، أما باقي الأحزاب فدورها هامشي، وبالتالي فالمسألة هي تبادل للأدوار ليس إلا.

وكذلك الحال بالنسبة لفرنسا أين اختصرت الحياة الحزبية فيها من خلال حزبين هما اليمين واليسار، أما باقي الأحزاب فتتسم بالضعف الشديد، وقلة الحيلة والعجز عن قيادة تغيير قواعد اللعبة السياسية أو مواجهة الحكومة، ما بالك إعمال مسؤوليتها السياسية وإسقاطها.

ثالثا- أسباب ضعف تطبيق المسؤولية الوزارية في الجزائر: لم يشذ البرلمان الجزائري عن باقي البرلمانات خاصة العربية منها حيث يعاني المجلس الشعبي الوطني[1] من ضعف شديد أدى به أن يكون ربما السلطة الأضعف بين باقي السلطات، خاصة عندما نلاحظ المناقشات التي تجرى داخله لمختلف القوانين.

وسنحاول إبراز بعض الجوانب التي تبرر هذه الوضعية للمجلس الشعبي الوطني تجاه الحكومة.

1- مناقشة مخطط عمل الحكومة: الملاحظ أن المشرع الدستوري من خلال التعديل الدستوري الأخير سنة 2008 قد غير من وضعية كانت سائدة قبل التعديل متمثلة في

[1]- نتحدث عن المجلس الشعبي الوطني لأنه الغرفة المعنية بإعمال المسؤولية السياسية للحكومة، كما أنها الغرفة المعنية بالحل.

ثنائية السلطة التنفيذية في قمتها، ولكن الحكومة ما برحت تصرح أنها تنفذ برنامج رئيس الجمهورية، وهذا الأخير مقتنع بأن السفينة (السلطة التنفيذية) تحتاج ربانا واحدا (وحدوية السلطة التنفيذية)، لكي يتحمل المسؤولية وحده ولا تتميع بين مؤسسة رئاسة الجمهورية ومؤسسة رئاسة الحكومة، خاصة في حالة عدم التعايش، وعليه نصت المادة 79 المعدلة[1] على أنه "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول، ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء".

أول ملاحظة من خلال نص المادة 79 السابقة، وبعد الرجوع لنص المادة 80 المعدلة[2] والتي تنص على أن الوزير الأول يقدم مخطط عمل[3] إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، وأن الوزير الأول ومن ورائه الحكومة تنفذ فقط برنامج رئيس الجمهورية، وتقدم مخططها في ذلك إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، فما الذي سيناقشه المجلس، برنامج رئيس الجمهورية، أم مخطط عمل الحكومة؟ وهل ستكون المناقشة منصبة على مدى التوافق بين برنامج الرئيس ومخطط العمل للحكومة، أم ستنصب المناقشة على آليات معالجة كليهما لمشاكل المواطنين وتسيير أمور الدولة خلال العهدة

(1)– عدلت المادة 79 من دستور 1996، بموجب المادة 06 من القانون 08-19 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 63 بتاريخ 2008/11/15.

(2)– عدلت المادة 80 من دستور 1996، المرجع السابق، بموجب المادة 07 من القانون 08-19 نفسه.

(3) – مخطط العمل يختلف عن البرنامج السياسي ؛ هذا الأخير يتضمن إيديولوجية سياسية معينة، في حين أن مخطط العمل ينم عن منهجية وأسلوب للتطبيق فقط، يسمح بتسطير الأهداف والبرامج الوزارية وآجال الانجاز وفقا لبرمجة زمنية معينة.

في ذلك انظر: عمر شاشوه، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر،2013، ص98.

البرلمانية، وبالتالي إمكانية الإثراء والتعديل؟ وما هو الوضع في حالة ما إذا كانت الأغلبية البرلمانية ضد برنامج الرئيس، فهل يمكن أن ترفض مخطط عمل الحكومة ؟ هل هذه المادة بوابة لإمكانية تعيين وزير أول من الأقلية البرلمانية؟ هذا الأخير سيدخل في صراعات لا تنتهي بالوكالة (عن رئيس الجمهورية) مع البرلمان، تخلق دوما حالة عدم الاستقرار، وهل سيعرض الوزير الأول تطبيق سياسة غير سياسة حزبه صاحب الأغلبية البرلمانية؟

النص الدستوري يفيد بإمكانية تكييف مخطط عمل الحكومة وفقا لمناقشات البرلمان، ولكن بعد العودة إلى صاحب البرنامج هو رئيس الجمهورية، وإن رفض الرئيس ذلك والمقصود هو إبقاء المخطط كما هو، وبالتالي الصراع مع البرلمان من قبل الوزير الأول وليس الرئيس، وهنا نص المادة 81[1] يشير إلى أنه في حالة رفض مخطط عمل الوزير الأول تستقيل الحكومة، وهنا تتحمل مسؤولية رفض مخططها أم برنامج ليس برنامجها، وهل سيتقبل الرئيس استقالتها على أساس عدم ملاءمة مخططها الذي عرضته عليه في مجلس الوزراء، أم على أساس فشلها في إقناع البرلمان به؟ خاصة وأن الدستور الجزائري لا يأخذ بالمسؤولية الفردية للوزير الأول أمام البرلمان، فالمسؤولية تضامنية واستقالة الوزير الأول يعني استقالة الحكومة.

إن الدستور لا يمنع رئيس الجمهورية من تعيين وزير أول جديد، أو يعيد الشخص المستقيل، ولا يغير في برنامج مخطط الحكومة على أساس أنه مستمد من برنامج رئيس الجمهورية، هذا الأخير انتخبه الشعب مباشرة على أساس هذا البرنامج، وبالتالي شرعية البرنامج من شرعية الرئيس المنتخب، ومن حق الحكومة الجديدة إعادة مخطط العمل السابق مادام مستمدا من برنامج وافق عليه الشعب، وهنا يظهر ضعف البرلمان الجزائري

---

[1]– عدلت المادة 81 من دستور 1996، المرجع السابق، بموجب المادة 07 من القانون 08-19، المرجع السابق.

فالمجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة أمام خيارين إما المصادقة بالكيفية التي تطرحها الحكومة أو رفض مخطط عمل الحكومة، ومن ثم مصيره الحل الوجوبي مع استمرار الحكومة في تسيير الشؤون العادية[1]، إلى غاية انتخاب المجلس الجديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وهنا قد تظهر عدة عوامل تضعف موقف البرلمان منها:

- المستوى التكويني الثقافي أو السياسي لعضو البرلمان.
- الانضباط الحزبي.

فالعامل الأول يرجع أساسه إلى قانون الانتخابات الذي لا يشترط أي شروط لتولي منصب النيابة في البرلمان، ويستند بالمقابل إلى مبدأ حق كل مواطن جزائري في الترشح والانتخاب، أي أن يكون ناخبا أو منتخبا ما عدا في حالات محددة قانونا.

أما العامل الثاني فيرجع لدور الأحزاب السياسية التي بقيت في مستوى الجمعيات، ولم ترتق بعد إلى مستوى الأحزاب، تستهدف دون برامج أو إستراتيجية واضحة الوصول للسلطة بشتى الطرق، فتارة معارضة، وتشارك في الحكم تارة أخرى، وتأخذ موقعا وسطا حالة تكون منقسمة على نفسها بين تيار المشاركة وتيار المعارضة، كما أن التشكيلات السياسية تبقى مشتتة داخل البرلمان، وعدد قليل منها يسيطر على مجمل العمل السياسي، مما اضعف موقفها تجاه السلطة التنفيذية[2]، أما الأهم من كل ذلك فهو منسي خاصة التكوين النضالي و الالتفاف حول مبادئ وخط سير الحزب من قبل مناضلي

---

[1]- المقصود بعبارة "استمرارية الحكومة في تسيير الشؤون العادية" هل الحكومة ستحتفظ بكافة صلاحياتها أثناء الحل الو جوبي للبرلمان أم تتقلص لتصبح حكومة تصريف أعمال،يرى الباحث أن نص المشرع على هذه العبارة يفيد تقلص عمل الحكومة نحو حكومة تسيير الأعمال أي فقط تسيير الإدارات والمرافق العامة في انتظار انتخاب البرلمان الجديد، على كل سنفصل في المسألة في الباب الثاني في جزئية آثار حل البرلمان على السلطة التنفيذية وأعمالها.

[2]- احمد بنيني، " اثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر"، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، عدد 8، 2012، ص299.

الأحزاب، ناهيك عن التربية السياسية للمناضل، إضافة إلى الاستقلالية المالية للحزب عن السلطة من جهة ومن جهة أخرى عدم السعي نحو التمويل الخارجي الذي يمنعه القانون.

كما أن ظاهرة الترحال السياسي المستمر داخل الأحزاب في قبة البرلمان جعلت من تشكيلات الكتل البرلمانية غير مستقرة، وجبهة المعارضة غير ثابتة، والتفكير أصبح فرديا أنانيا، فالنائب يفكر فقط في مستقبله النيابي، يرفض فكرة العودة إلى معترك الحملة الانتخابية، وبذل الجهد والمال من جديد للعودة إلى البرلمان بعدما وصل إليه، فيقدم بذلك مصلحته على مبادئ حزبه وحتى وعوده لمنتخبيه، فكيف إذن سيرفض مخطط عمل الحكومة خاصة في المرة الثانية.

كما لا يمكن من جانب آخر إهمال دور الأغلبية البرلمانية في قتل العمل البرلماني حيث يصبح مجرد غرفة تسجيل لأعمال الحكومة، فإذا كان ذلك هو الأساس في النظام البرلماني، وأن استقرار الحكومة يتطلب أغلبية مساندة، ولكن أن يحصر نواب الأغلبية دورهم في الموافقة اللامشروطة على أعمال الحكومة، يجعل من إشكالية دور النائب داخل البرلمان تطرح هل يمثل الأمة أم الحزب؟ ما هي الحدود الفاصلة بين تطبيق البرنامج الحزبي، وتحقيق مصلحة الدولة وتمثيل الشعب في البرلمان؟ وعليه فإن كانت الأغلبية البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني ينحصر دورها في الموافقة على مخطط عمل الحكومة، لا تبذل أي جهود في إعداد عملها مادامت النتيجة معروفة مسبقا، وما دامت الخطوط العريضة لبرنامج رئيس الجمهورية معروفة مسبقا، وبالتالي يكون البرنامج عاما في مجمله لا يعطي حلولا دقيقة لمشاكل البلاد و العباد.

و المناقشات حوله ستكون سطحية، ولم يسجل إلى الآن و أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامجا للحكومة أو مخطط عمل للوزير الأول مما يدل على أن الممارسة

البرلمانية ضعيفة[1]، ولا يمكن توقع صراع بين الحكومة و البرلمان ينتهي بسحب الثقة من الحكومة وإعمال مسؤوليتها السياسية، او حل للبرلمان نتيجة ذلك كما بينا سابقا.

2- حالة الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة: من الوسائل الرقابية بيد المجلس الشعبي الوطني و التي يمكن أن تؤدي إلى إعمال المسؤولية السياسية للحكومة نجد آلية مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة بنص المادة 84 من دستور1996[2]، التـــي تنص على أنه" يقدم الوزير الأول سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة" لتضيف المادة 135 من الدستور نفسه أن المجلس الشعبي الوطن يمكنه لدى مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وافقه 7/1 (سبع) عدد النواب على الأقل، لتضيف أيضا المادة 136 من نفس الدستور أن الموافقة على ملتمس الرقابة يتم بتصويت أغلبية 3/2 (ثلثي) عدد النواب.

من خلال المواد السابقة نلاحظ أن مناقشة بيان السياسة العامة ينجز عنه مايلي:

- يعقب بمناقشة عمل الحكومة يمكن أن تختتم بلائحة.
- يمكن المجلس الشعبي الوطني التصويت على ملتمس رقابة على الحكومة.

---

(1)- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص111.

(2)- انظر كذلك المواد 50-56 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في: 1999/03/08 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الامة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة،ج ر رقم 15، صادرة بتاريخ: 199/03/09 . وانظر كذلك :

- موسى بودهان، " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري "، مجلة النائب، عدد 02، إصدارات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003 ، ص39.

أما بالنسبة للنتيجة الأولى فالسؤال يطرح حول مضمون اللائحة، والأهم من ذلك الأثر الذي ترتبه؟.

ما يفهم من عبارة لائحة قد تكون لائحة مساندة، كما قد تكون لائحة معارضة، الإشكال ليس في وجود اللائحة من عدمه، وإنما في مضمونها حال وجودها، لأن الأغلبية البرلمانية تلعب دورها دائما مما يجعل في كل الأحوال اللائحة لا تصل إلى مرتبة المعارضة، ولكن قد يحدث وأن تكون اللائحة معارضة، فلا وجود لنصوص تبين نتيجة هذه المعارضة وإلى أي مدى قد تصل إليه، هي في أحسن الأحوال لها أثر معنوي لافتة انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير، وعدم الالتزام بالبرنامج المصادق عليه من قبل المجلس، وأن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة لاحترام البرنامج وتجاوز مواطن التقصير[1]، وهذا الموقف له أثر سياسي معنوي ثقيل على الحكومة ويضعها في موقف حرج أمام الرأي العام لكن دون الوصول لمرحلة لوم الحكومة من خلال اللائحة.

أما بالنسبة للتصويت على ملتمس رقابة على الحكومة أو ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة اللوم، يعتبر إجراء ثانيا للبرلمان للضغط على الحكومة، بل حتى إجبارها على تقديم استقالتها إذا توفرت الأغلبية المطلوبة دستوريا[2]، وهو إجراء غير مرتبط باللائحة وإنما يمكن اللجوء إليه مباشرة باعتباره مرتبطا ببيان السياسة العامة للحكومة.

وكما أن ملتمس الرقابة محاط بالعديد من الشروط الدستورية، وكذلك شروط حددها القانون الناظم لعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة التي تقيد كثيرا مسألة إيداع ملتمس الرقابة خاصة عدد الأعضاء الموقعين

---

[1]- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2000، ص 22.

[2]- انظر المادة 84 من دستور 1996، المرجع السابق.

عليه، والنسبة المطلوبة للموافقة عليه[1]، وأن حظوظ نجاح ملتمس الرقابة قليلة جدا باعتبار ارتباط ذلك بالأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة دائما، وإنما هذه الوضعية يصبح الهدف من ملتمس الرقابة ليس إسقاط الحكومة لأن الأمر متعسر، وإنما يصبح دوره هو الإفصاح رسميا عن عدم رضا المعارضة عن عمل الحكومة، وعن برنامجها الذي قطع مدة سنة من التنفيذ دون أن يحقق الأهداف المتوقعة.

إن الممارسة السياسية في الجزائر في ظل التعددية أفرزت تهربا مستمرا للحكومات المتعاقبة من تقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان، وهو ما يجعل من كل الآليات المتعلقة به معطلة إلى حين، وفي ذلك مخالفة لإحكام الدستور أمام عدم وجود إلزام يتمخض عنه جزاء لعدم الإقدام على هذا الإجراء، وهي صورة نمطية عاكسة لقوة ومركز السلطة التنفيذية في ظل النظام السياسي الجزائري من جهة.

ومن جهة ثانية تبرز ضعف البرلمان وعدم توفره على آليات لإجبار الحكومة ليس على احترامه فقط، وإنما احترام الدستور على الأقل ، في ظل وجود انحياز واضح لرئيس الجمهورية حامي الدستور الأول للسلطة التنفيذية باعتباره رئيسها وتتجسد فيه، كما أن الرقابة إن وجدت فقد أثبتت التجربة أنها غالبا ما كانت بعيدة عن الموضوعية والحياد، بسبب تغليب الاعتبارات السياسية والحزبية على حساب دواعي المصلحة العامة وأخلاقيات العهدة البرلمانية[2].

3- **عدم فاعلية بعض الآليات الرقابية:** يمكن إيجاز أشكال الرقابة التي يمارسها البرلمان دون أن يترتب عنها آثار تؤدي إلى إعمال مسؤولية الحكومة، وحسب ما هو منصوص عليه في الدستور تتمثل في الاستجواب، الأسئلة ولجان التحقيق البرلمانية بالإضافة إلى التصويت على قانون الميزانية، و تسوية الميزانية.

---

(1)- انظر المواد 135، 136، 137، من دستور 1996، المرجع السابق.

(2)- احمد بنيني ، المرجع السابق، ص299 .

أ- **مساءلة الحكومة** : نصت المادة 134 من دستور 1996 على حق أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ولكن الملاحظ أن الممارسة العملية لهذا الحق لم تبرهن على فعالية تذكر لهذه الآلية، بل جعلت منها وسيلة للإعلام لا ترقى إلى درجة التأثير على الحكومة، حيث أنه لا توجد نصوص صارمة تجبر الوزير والحكومة على الإجابة عن الأسئلة، ولا تحدد آجالا لذلك، والأرقام تكشف لنا بقاء عدد كبير من الأسئلة دون رد أو جواب سواء أكانت كتابية أم شفوية، بل وأكثر من ذلك وفي العديد من الحالات لا يحضر الوزراء بأنفسهم إلى البرلمان للإجابة عن الأسئلة المتعلقة بقطاعاتهم الوزارية، فنجد الوزير المعني يوكل الأمر للوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان للقيام بمهمة الرد على مجموعة الأسئلة، وفي قطاعات مختلفة وفي جلسة واحدة ، مما يفسر الردود السطحية العامة تدل على مكانة البرلمان لدى أعضاء الحكومة، فهؤلاء الأعضاء تجدهم يحضرون بجدية كبيرة للجلسات الرمضانية التي استحدثها رئيس الجمهورية في رمضان من كل سنة، ويحضرونها بأنفسهم للرد على تساؤلات الرئيس، في حين يهملون النزول للبرلمان للرد على تساؤلات نواب الشعب، وهذا رغم نص المادة 134 السابق على إمكانية فتح مناقشة بين نواب البرلمان حول موضوع السؤال، إلا أن هذه المناقشة لا يترتب عليها أي أثر قانوني فعال وحاسم، خاصة وأن الطرف الآخر قد يكون الوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان غير الملم بكل القطاعات وأسرارها- في ظل غياب الوزير المعني-، مما يجعل دور السؤال بنوعيه ينحصر في بعض الإحراج للوزير وتحسيسه بشكل علني وصريح بالمسؤولية الملقاة على عاتقه أمام البرلمان[1].

ب- **استجواب الحكومة:** نصت عليه المادة 133 من الدستور بقولها "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة".

---

[1]- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص144.

ورغم الطابع الاتهامي الذي يتضمنه الاستجواب فإنه لا يرتب أي نتيجة، ومن خلال تنظيم آلية الاستجواب في النظام الدستوري الجزائري نجد أنه أفرغ من دوره الحقيقي حيث كان يؤدي دور محاسبة الحكومة، أي تحريك الجانب الاتهامي فيه وليس الاستيضاح الذي يهتم به السؤال، وهذا ما تفاداه المشرع الجزائري سواء من خلال الدستور أو التشريع المنظم لعلاقة الغرفتين، سالبا بذلك ما للاستجواب من فاعلية، وبالتالي ما تكرس بمقتضي الدستور يعني أن الاستجواب قد قزم دوره(1).

ج- التحقيق البرلماني: ينطبق نفس الحكم السابق على لجان التحقيق البرلمانية حيث لا يقتضي ممارسة التحقيق البرلماني تشكيل لجنة خاصة، بل للبرلمان خيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه، أو يكلف به لجنة خاصة، حيث نصت المادة 161 من دستور 1996 المعدل على أنه "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وللجنة في إطار التحقيق أن تستمع لأي شخص أو تزور أي موقع، وأن تطلع على أي وثيقة لها علاقة بموضوع التحقيق، إلا ما اكتسب طابع السرية الإستراتيجية منها، ولكن هذا الرفض يكون مبررا من طرف الجهات المعنية، وتنتهي مهمة اللجنة بمجرد إيداع تقريرها(2).

ولكن ودون أن نخوض في مسألة تشكيل لجنة التحقيق والتمثيل الحزبي فيها، تهمنا نتائج عملها حيث نجد أنه متحكم بها من طرف السلطة التنفيذية، خاصة إمكانية نشر نتائج التحقيق والتقرير وإحراج الحكومة، فهذا متوقف على قبول الحكومة، وهو ما لمسناه من التجربة الجزائرية في لجان التحقيق التي لم تنشر عملها إلى اليوم مثل لجنة التحقيق في تشريعيات 1997 ولجنة التحقيق في الاضطرابات الاجتماعية (ما سمي بانتفاضة الزيت والسكر كمثال) ..

---

(1)- عبد الله بوقفة، آليات ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة- مرجع سابق، ص 546.

(2)- موسى بودهان، المرجع السابق، ص40.

وربما يعود الأمر إلى حساسية الحكومة من الرقابة والمتابعة الميدانية لأعمالها، وربما الإحساس بتجاوز البرلمان لحدود صلاحياته بمقتضي مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن ما يهمنا من كل ذلك أن البرلمان لم يستطع فرض نشر التحقيق وإحراج الحكومة أمام الرأي العام، ما بالك بمحاولة إسقاطها عن طريق إعمال المسؤولية السياسية، وعلى العموم فالتحقيق البرلماني في النهاية لا يرتب أي آثار فعلية على الحكومة، وما ينتج عنه في الحقيقة هو مجرد تأثيرات بسيطة متحكم بها من طرف السلطة التنفيذية.

4- التصويت على قانون المالية وقانون تسوية الميزانية: تحتكر الحكومة الجانب المهم وهو الجانب المالي، فقد نصت المادة 120 من دستور 1996 على أن البرلمان يصادق على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما.

فالحكومة تضطلع بمهمة تحضير مشروع قانون المالية بمفردها في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان في ذلك، ولها وضع كل الترتيبات المالية التي تراها ملائمة لتنفيذ برنامجها[1]، ودور البرلمان لا يتعدى المناقشة المحددة زمنيا بـــ 75 يوما مقسمة بين الغرفتين، وهي في الغالب مناقشة سطحية تجعل من عرض قانون المالية على البرلمان مجرد إعلام له بما هو وارد فيه، تمهيدا لتمكين المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة لاستعمال صلاحياتها[2].

ومن جهة أخرى وبعد الاستناد إلى نص المادة 160 من الدستور نجد أن الحكومة ملزمة بتقديم عرض سنوي عن استعمالها للاعتمادات المالية الممنوحة لها، والتي أقرها البرلمان عن كل سنة مالية من خلال الموافقة على قانون المالية، ويختتم هذا الرفض بتصويت البرلمان من خلال كل غرفة منه على قانون تسوية الميزانية، غير أن هذه المكنة الرقابية لا يمارسها البرلمان في الجزائر بسبب تهرب الحكومة من تقديم كشف

---

(1)- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 157.

(2)- انظر المادة 162 من دستور 1996، المرجع السابق.

الحساب السنوي لاستعمال الاعتمادات المالية المتوفرة عن طريق قانون المالية، إلى جانب عدم نص الدستور على الآثار والجزاءات التي تجبر الحكومة على ذلك، وتحميلها كامل المسؤولية في الحفاظ على المال العام، فاجتماع هذا السلوك مع عدم تقديم بيان السياسة العامة ووقوف البرلمان موقف المتفرج تظهر حقيقة وزن البرلمان أمام الحكومة والمجتمع.

إن عدم تقديم قانون تسوية الميزانية أمام ممثلي الشعب يجعل من مناقشة قانون المالية والتصويت عليه عملا دون جدوى منطقيا، وهو مظهر بارز لاستخفاف السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية وعجز هذه الأخيرة أمامها.

وفي الأخير ونحن نستعرض الآليات الدستورية القانونية التي تؤثر بها كل سلطة على الأخرى تجسيدا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، وجدنا جملة فراغات، خاصة منها ما تعلق بجانب تأثير السلطة التشريعية على نظيرتها التنفيذية، وتتمثل عموما وباختصار إما في عدم التنصيص فيه على الآثار القانونية والدستورية الواجب ترتيبها في ميادين الرقابة البرلمانية المكرسة من حيث المبدأ للبرلمان بغرفتيه مثل أثار الاستجواب، الأسئلة بشقيها ،ولجان التحقيق البرلماني، وآثار مناقشة بيان السياسة العامة، أو في عدم تحديد الطبيعة القانونية لهذه الآثار، خاصة اللوائح التي يمكن أن تصدرها كل من الغرفتين، أو في السكوت عن بعض الآثار دون البعض الآخر، والاكتفاء فقط بمجرد الإشارة إليها، وهي أمور تؤدي للتقليل من فعالية وأهمية هذه الآليات، قد يقال أن البرلمان لا يلام باعتبار ترتيب الآثار وهيبة البرلمان ككل ينص عليها الدستور ، ولكن الدستور نفسه ينص في المادة 177 على أنه يمكن نواب البرلمان المجتمع بغرفتيه معا وبنصاب ¾ المبادرة باقتراح لتعديل الدستور وتضمين هذا الاقتراح آليات فعالة لجعل السلطة التشريعية تقف الند مع السلطة التنفيذية، ولكن هذه المسألة لا تزال لم تجسد.

وفي الأخير بما أن البرلمان لا يستطيع الوقوف الند للحكومة في مسائل بسيطة، فكيف هو الحال في مسالة إسقاط الحكومة، والدخول معها في صراعات قد تؤدي إلى زوال إحدى السلطتين.

وبما أن الرقابة البرلمانية الفعالة أحد أهم عوامل التي تمنع السلطة التنفيذية من التعسف في استعمال حقها خاصة في مسألة حل البرلمان، أبرزنا في هذا المبحث أن ضعف الرقابة البرلمانية هو ما سيجعل السلطة التنفيذية تتعسف، وبالمقابل وفي العديد من دساتير العالم هناك ضمانات أخرى مستقلة عن الرقابة، حاولت التقليل من تعسف السلطة التنفيذية في استخدام سلطاتها، خاصة أخطرها وهي حل البرلمان أو إزالة السلطة التشريعية، وهذا ما سنحاول للتطرق إليه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني

الضمانات الدستورية لعدم التعسف في استعمال حق الحل

المعروف أنَّه إذا زاد الشيء عن حده انقلب إلى ضده، مثل ينطبق كذلك على حق الحل بحيث يعتبر هذا الحق سلاحا ذا حدين، فهو إحدى أهم الضمانات للحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذا أحسن استخدامه واستخدم للغرض الذي وجد لأجله.

أمَّا إذا أسيئ استخدامه، أو أفرط في استعماله أضحى من عوامل المساس باستقرار المؤسسات الدستورية في الدولة واختلال التوازن، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، رغم أن النظام البرلماني قام ضد هذا الاختلال.

ولتجنب المخاطر التي تتولد عن التعسف في استعمال هذا الحق، وحتى لا يتكرر الحل مرات عدة من طرف السلطة التنفيذية ولنفس السبب الجاهز ، والذي تلجأ إليه الحكومة مباشرة كلما استشعرت الخطر من البرلمان استقرت أغلب الدساتير للدول

البرلمانية على وضع مجموعة ضمانات وقيود على استعمال هذا الحق، منها ما هو متعلق بمسائل إجرائية زمنية لإقرار الحل، ومنها ما هو متعلق بضرورة تسبيب قرار الحل حتى يتمكن الشّعب على ضوء ذلك من بناء توجه لمساندة هذه السلطة أو تلك، وسنتطرق بتفصيل أكثر لهذه الضمانات خلال المطلبين:

المطلب الأول

الضمانات المتعلقــة بالإجــراءات والمواعيــد

هذه الضمانات عادة ما تكون قبلية لممارسة الحل، وهي ضوابط إما تخص إجراءات يجب التقيد بها كمراحل تنتهي بقرار الحل، في صورة يحددها الدستور الخاص لكل دولة، أو قيود خاصة بمواعيد زمنية مضبوطة، تتعلق إماً بإعلان الحل وظروفه، أو المدة الزمنية لإعادة تشكيل مجلس جديد.

الفــرع الأول

الضمانات المتعلقــة بالإجــراءات

تستوجب الدساتير عادة مجموعة إجراءات على الجهة صاحبة الاختصاص بالحل مراعاتها قبل الإقدام عليه تحت طائلة بطلان قرار الحل، ويمكن تحديد أهمها وذلك استنباطاً من بعض الدساتير للدول البرلمانية، وفي هذا الصَّدد نذكر:

أولاً- استشارة جهــات معينة قبل اتخاذ قرار الحل: تُــلزم بعض الدساتير الجهة المخولة باتخاذ قرار الحل أن تلجأ قبل استخدامه إلى استشارة جهات معينة قبل إصدار قرار الحل، وهذه الجهات قد تكون غرفتي البرلمان، أو رئيس إحداهما، أو كليهما، أو رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الدولة[1].

---

[1]- زيد بدر فراج، المرجع السابق، ص77.

ومثال ذلك ما نصَّ عليه دستور إيطاليا الصادر سنة 1947 بأنَّه يجوز لرئيس الجمهورية بعد الاستماع إلى رأي رئيسي المجلسين أن يحل المجلسين، أو أن يحل أياً منهما فقط[1].

كما ينص الدستور الفرنسي الصَّادر سنة 1958 على أنه يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين أن يعلن حل الجمعية الوطنية[2].

وفي نفس السياق ذهب دستور تركيا الصادر سنة 1982 إلى أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر إجراء انتخابات جديدة[3].

كما نجد دستور اليونان الصادر سنة 1975، في المادة 1/41 قبل تعديلها سنة 1986 والتي كانت تستوجب استشارة المجلس الجمهوري "Le conseil de la république"[4].

ونفس المنحى أخذه الدستور البرتغالي الصادر سنة 1976 من خلال نص المادة 136 قبل أن يرد عليها التعديل الصادر سنة 1982 حيث كانت تشترط أخذ رأي مجلس الثورة "le conseil de la révolution" قبل الإقدام على حل المجلس الجمهوري، وبعد تعديل نص هذه المادة كما أشرنا سنة 1982 وتم تغيير جهة الاستشارة وأصبحت تخص مجلس الدولة بدل مجلس الثورة.

ونصَّت المادة 31 من الدستور اليوناني الصادر سنة 1991 المعدَّل سنة 2006 على أنَّه لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي الغرفتين أن يحل الجمعية الوطنية.

---

(1)- انظر المادة 88 من الدستور الايطالي الصادر سنة 1947، المرجع السابق .
وانظر أيضا: PH. Lauvaux. op.cit, p 486.

(2)- انظر المادة 12 من الدستور الفرنسي سنة 1958، المرجع السابق.

(3)- انظر المادة 104 من دستور تركيا 1982، المرجع السابق.

(4)- يتكون من الرؤساء القدامى للجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحزب الأكبر أهمية في معارضة المجلس، وكذلك رؤساء الوزارة القدامى خارج المجلس.

كما نصّ دستور المملكة المغربية الصادر سنة 1996 من خلال الفصل الحادي والسبعين على أنّــه "للملك بعد استشارة رئيسي مجلس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة أن يحل مجلس البرلمان أو أحدهما بظهير شريف"[1]، ولكن الملاحظ أن دستور2011 نص على انه للملك استشارة فقط رئيس المحكمة الدستورية، في حين انه عليه إخبار رئيس الحكومة ومجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين بأمر حل المجلسين معا أو احدهما، والإخبار هنا يعني أن المسألة مفصول فيها مسبقا وان الأمر يتعلق فقط بالإعلام ، كما أن الاستشارة – في دستور المغرب 1996- أيضا إلزامية كإجراء شكلي، لكن إلزامية الأخذ بها ليست مطروحة فللملك السلطة التقديرية في الأخذ بمضمون المشورة من عدمه، وكذلك الأمر ينطبق على الخطاب الذي يوجهه الملك للأمة[2] لإعلامه، وما يؤكد ذلك أن الدستور لم يلزم الملك ذكر أسباب الحل للشعب في خطابه رغم توقع ذلك منه.

أما الدساتير الجزائرية المتعاقبة، فقد نصّت المادة 163 من دستور 1976 على أنّه لرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء انتخابات مسبقة.

ويفهم من المادة أن غرض الاجتماع هو التشاور حول إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، والجهات المعنية هي قيادة حزب جبهة التحرير والحكومة.

كما نصّت المادة 120 من دستور 1989 على أنّــه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أدائها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة.

---

(1)– دستور المغرب 1996، صدر قرار تنفيذ نص الدستور بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.96.157 صادر في : 1996/10/07 ، ج ر عدد 4420 ، صادرة بتاريخ 1996/10/10.

(2)– انظر الفصل 96 من الدستور المغربي الصادر في 2011، المرجع السابق.

ونصَّت المادة 129 من دستور 1996 المعدل بموجب المادة 13 من القانون رقم 19-08 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، وهو ما يمكن اعتباره ضمانة دستورية لحماية السلطة التشريعية[1].

يتبين من خلال نماذج الدساتير السابقة أن الجهة المخولة بالحل، وقبل إصدار قرار بذلك وجب عليها أخذ رأي بعض الهيئات، ممَّا سمح بالتريث وعدم التسرع في اتخاذ قرار الحل، ولكن التساؤل يدور حول إلزامية التقيد بما أشارت به الهيئات التي أوجب الدستور الأخذ بمشورتها ؟ أم أنَّ الأمر يتعلق فقط بمسألة شكلية؟

الواقع أنَّ النصوص الدستورية لم تلزم الجهة المختصة بالحل الأخذ بهذه الاستشارات، وبالتالي تستطيع اتخاذ القرار ولو كان مخالفاً للآراء المطروحة، فهي إذن ضمانة ذات طبيعة نفسية لا تفيد إلا في التردد في اتخاذ قرار الحل.

الحقيقية أنَّ عدم إلزام المشرع الدستوري للجهة المختصة بالحل، والتي هي السلطة التنفيذية بضرورة الأخذ بالمشورة فيه كثير من الصواب، وتفسير ذلك أنَّ إلزام الأخذ بالمشورة يجعل من قرار حل البرلمان ينتقل من يد السلطة التنفيذية إلى جهة أو جهات أخرى، وتفقد بذلك السلطة التنفيذية إحدى أهم وسائل المواجهة مع السلطة التشريعية، وأهم أداة من أدوات الرقابة المتبادلة بينهما في إطار التوازن الذي يضمنه النظام البرلماني.

إلاَّ أنَّه من جهة أخرى فإنَّ الضمانة في حد ذاتها يرى الباحث أنها غير كافية بذاتها، حيث إنَّ الملاحظ على الجهات التي حددتها الدساتير قصد استشارتها لا تتمتع بالحياد الكافي، وأغلبها من حيث الواقع تابعة للسلطة التنفيذية، ولا يمكن تصور أنَّ

---

[1]- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان – دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى ، ج 1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2012، ص355.

تناقض هذه الأخيرة نفسها، فلا يعقل أن يكون مصدر طلب حل البرلمان هو الوزارة، ويستشار رئيس الوزراء في ذلك، أو أن يكون قرار الحل مصدره رئيس الجمهورية ويستشار رئيس الحكومة، أو الوزير الأول، أو حتى مجلس الوزراء، لما لرئيس الجمهورية من تأثير بالغ على هذا الأخير، وعليه هذه الضمانة شكلية لا تحمي البرلمان.

وعليه يقترح الباحث أن يحدّد المشرع الدستوري جهات أخرى حيادية توكل لها مهمة تقديم المشورة للجهة المختصة بالحل، والمقصود بالحيادية هو الحياد السياسي والموضوعية والحرية في اتخاذ القرار، ومن هذه الجهات يمكن أن نذكر المحكمة الدستورية، مجلس الدولة، وهي جهات ذات طابع قضائي يتمتع أعضاؤها بالحماية والاستقلال والبعد عن تأثير السلطة التنفيذية، وكذلك يمكن استشارة المجلس الدستوري في الدول التي تأخذ به باعتبار أن قرار الحل هو حق وارد في الدستور، ومن مهام المجلس الدستوري حماية ورقابة احترام الدستور والرقابة على دستورية القوانين.

ثانياً- ضرورة تدخل جهة معينة لاتخاذ قرار الحل: يقصد بها أنَّ رئيس الدولة لا يستطيع إعمال حق الحل إلا بناءً على تدخل من جهة أخرى يحددها الدستور، فالمعروف أنَّه مع تطور حق الحل كما رأينا أصبح إقراره من طرف رئيس الدولة، ولكن هذا الأخير بحاجة إلى اقتراح بذلك من قبل رئيس الحكومة أو الحكومة.

والملاحظ أن بعض الدساتير تخفف من حدة هذا التدخل في إقرار الحل، بحيث تجعل من حق الاقتراح بيد جهة أخرى غير رئيس الدولة، ولكن على أن يكون إصدار قرار الحل من عدمه سلطة تقديرية لرئيس الدولة[1]، ولكن نظرياً هذا الأمر قد يفتح جبهة أخرى من الصّراع بين مؤسسات الدولة، فإضافة إلى الصّراع الموجود أصلاً بين البرلمان والحكومة يصبح بين الحكومة ورئيس الدولة أيضا، خاصة إذا قدَّر هذا الأخير أن الظرف غير مناسب لحل البرلمان.

---

(1) – زيد بدر فراج، مرجع سابق، ص 62.

وعلى العكس من ذلك تغالي دساتير دول أخرى في درجة تدخل هذه الجهات بحيث يكون دور رئيس الدولة مجرد التوقيع على إقرار الحل الذي وافقت عليه جهات أخرى.

ومثال الحالة الأولى ما ورد في دستور ألمانيا الاتحادية الصادر سنة 1949 أنَّه يجوز لرئيس الجمهورية الاتحادية بناءً على اقتراح مستشار الاتحاد أن يحل المجلس[1].

فالملاحظ أن المسألة جوازية بعد تأكد تقديم اقتراح من طرف مستشار الاتحاد بحل البرلمان، يجوز لرئيس الاتحاد أن يقر حل البرلمان أو أن يقدر غير ذلك.

وكذلك الحال في دستور سوريا الصادر سنة 1950 والذي خول لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب بمرسوم معلل متخذ في مجلس الوزراء[2]، والذي يرأسه رئيس مجلس الوزراء ويدير جلساته[3] ما لم يقم رئيس الجمهورية بدعوة مجلس الوزراء لعقد اجتماع برئاسته، إذ أن قرار الحل يتخذ عندها في حضوره وبموافقته.

غير أنَّ نصَّ المادة 81 يعطي لرئيس الجمهورية حق رفض توقيع مرسوم حل البرلمان دون ذكر الأسباب، ومؤدّى ذلك أنَّ قرار الحل قد اتَّخذ في مجلس الوزراء الذي انعقد في غياب رئيس الجمهورية وانعقد برئاسة رئيس مجلس الوزراء، لأنَّه ليس من المنطقي أن يتخذ قرار الحل في حضوره وتحت رئاسته، ثم يرفض توقيع المرسوم الصادر به.

والخلاصة أن الدستور السوري الصادر سنة 1950 ألزم لقيام رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم الحل، أن يصدر قرارا بذلك في مجلس الوزراء، ويبقى الأمر ليس ملزماً

---

(1) – انظر المادة 68 من دستور ألمانيا الفيدرالية الصادر سنة 1949، المرجع السابق.

(2)– انظر المادة 85 من دستور سوريا 1950، الصادر في: 1950/09/05، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.constitutionnet.org

(3)– انظر المادة 94 من دستور سوريا نفسه .

لرئيس الدولة الذي ينحاز لسلطته التقديرية في إمضاء قرار الحل من عدمه، مادام القرار في مجلس الوزراء لم يصدر تحت رئاسته للمجلس[1]، ولكن هذا لا يمنعنا أن نتساءل عن قيمة هذه الضمانة من عدم التعسف في حل البرلمان؟

حقيقة إنَّ تدخل جهات مختلفة في قرار حل البرلمان يضمن عدم النزعة الاستبدادية في إصدار قرار الحل، ولكن ذلك لا ينبغي أن يتنافى مع الهدف من الحل الـــذي هـــو الحفــاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[2].

أماَّ الحالة الثانية والتي تصل لحد عدم جواز الحل إلا بناءً على موافقة جهات معينة يحددها الدستور، بحيث إن لم توافق عليه امتنع على الرئيس إمكانية إصدار قرار الحل.

فدستور فرنسا الصادر سنة 1946 نصَّ على أنَّـــه لا تكون للرئيس سلطة تقديرية في اقتراح حل البرلمان، ولا في إعلان مرسوم الحل، فاقتراح الحل يكون في مجلس الوزراء والموافقة عليه تتم بقرار من المجلس، ويلتزم الرئيس بإصدار مرسوم الحل وفق هذا القرار[3].

كما اشترطت بعض الدساتير الأخرى كي يصدر قرار الحل أن يكون ذلك بناء على موافقة رئيس الوزراء، وطبقاً لرأيه بحيث لا يكون لرئيس الدولة سوى الموافقة على الحل وإصدار قرار به.

فالدستور الاسباني الصادر سنة 1978 منح الملك حق إصدار مرسوم حل البرلمان ولكن ليس له دور اقتراح الحل أو الموافقة عليه، لأنها مسؤولية رئيس الحكومة بعد المداولات التي تتم في مجلس الوزراء[4].

ثالثاً– ضمانـــة إجراء استفتاء شعبي قبل اتخاذ قـــرار الحل: قد تتطلب بعض الدساتير ضرورة أن يسبق الحل إجراء استفتاء الشعب عليه، كقيد على حرية رئيس الدولة في

---

(1)– زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 64.

(2)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 113.

(3)– انظر المادة 51 من الدستور الفرنسي 1946، المرجع السابق.

(4)– انظر المادة 115 من الدستور الاسباني، 1978، المرجع السابق.

الحل، ولا يقع الحل إلا بناءً على هذا الاستفتاء، وما قد يسفر عنه[1].

وهذه الضمانة تعني تطبيق قاعدة من له سلطة التعيين له سلطة العزل، والشعب له سلطة اختيار نوابه في البرلمان، فبالتالي لا يملك أحد غيره سلطة عزلهم.

فقد يجري الاستفتاء حول مسألة معينة اتخذ فيها المجلس النيابي قراراً معيناً، وجاءت نتيجة الاستفتاء غير مؤيدة للقرار الذي اتخذه المجلس بل عكس ذلك مؤيدة لنقيضه، وعليه يكون حل البرلمان تلقائياً.

وصورة كون الاستفتاء ضمانة وقيد على يد رئيس الجمهورية عند حل البرلمان نجدها في شكل بارز في الدستور المصري الصادر سنة 1971، وكذلك الصادر سنة 2012 حيث ألزم رئيس الجمهورية باللجوء للاستفتاء والذي تكون نتيجة ملزمة ولا يستطيع التصرف عكسها، وهذا عند توفر حالة الضرورة، وعليه لا يستطيع رئيس الجمهورية إصدار قرار الحل إلا إذا اثبت هذه الحالة وجاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لقرار الحل[2]، وقد رتب دستور مصر لسنة 2012 إلزامية استقالة رئيس الجمهورية في حالة رفض الشعب قرار حل البرلمان بعد استفتائه في ذلك بما يفيد وقوفه ضد الرئيس[3].

وقد ثار جدل كبير حول مسألة الجدوى من اللجوء إلى الاستفتاء ودور هذه الضمانة في الحد من تعسف رئيس الجمهورية في حل البرلمان، فبين من يرى أن الاستفتاء هو رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقدير رئيس الجمهورية للحل الذي يراه مناسباً لأجل ضمان حسن سير مؤسسات الدولة، خاصة وأنها أسلوب ديمقراطي

---

(1)- إبراهيم درويش، النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 4، 1998، ص144.

(2)- انظر المادة 136 من الدستور المصري الصادر سنة 1971، المرجع السابق.

(3)- انظر المادة 127 من الدستور المصري الصادر سنة 2012، ج ر عدد 51، منشور بتاريخ:2012/12/26،مسحوب من موقع دار القضاء العالي في مصر :-www.cc.gov.eg/index 3html

تعطى فيه الكلمة للشعب مصدر كل السلطات، كما أن رئيس الجمهورية لا يعلم إلى ما ستؤول إليه نتيجة الاستفتاء رغم إلزاميتها له في النهاية.

في حين يرى الجانب الآخر عدم أهمية الاستفتاء في حل المجلس النيابي، بحجة أن الاستفتاء يبرز رقابة الشعب على رأي رئيس الجمهورية وتقديره للضرورة التي يمليها حل المجلس النيابي، وهي نفس النتيجة التي ستظهر آجلاً عن طريق الانتخابات، باعتبار أن الشعب سيصوت إمَّا لصالح الأغلبية التي حلَّها رئيس الجمهورية، وبالتالي رأي الشَّعب مخالف رئيسه، وهو ما يضعه في موقف حرج، أو يصوت لأغلبية جديدة وفي ذلك مساندة غير مباشرة لرأي الرئيس مما يزيد قوته وبالتالي ذلك تصويت على قبول حل البرلمان.

وإذا تناولنا المسألة من جانب آخر فإنَّ الاستفتاء يستلزم إمكانيات مادية وبشرية كبيرة مع ما يتطلبه الأمر من بذل الجهود والمال والوقت، إضافة إلى ضرورة تبصير الحكم (الشعب) بأهمية ما سيقدم عليه، وإفهامه أسباب اللجوء إلى الحل، مما قد يدخل هذا الأخير في متاهات سياسية كبيرة عسيرة الفهم على معظم الشعب، خاصة إذا عرفنا وضعية شعوبنا التي يميزها بعدها عن الاهتمام بالأمور السياسية في غالبها.

هذا إضافة إلى عامل التأثير المباشر لرئيس الدولة على أفراد الهيئة الناخبة باعتبار أن حكومته ستكون المشرفة على العملية، وتدخل الرئيس المستمر خلال الحملة الانتخابية من شأنه أن يشكل قناعات معينة لدى فئات واسعة من الناخبين، وتكون النتيجة أنَّ الشعب قد يصوّت على موضوع قد لا يعرف جوهره حق المعرفة، مثل موافقته على تعديل الدستور دون أن يعرف حتى خطوطه العريضة، وربما يركز خلال الحملة على جزئيات صغيرة من التعديل وتهمل العناصر الأكثر أهمية لا تصل إلى كافة الناخبين، وعليه يكون الاستفتاء مجرد إضفاء للشرعية على الموضوع المطروح للاستفتاء ليس إلا، ورضا

الناخبين معيبا بما ينطوي على جهالة مفسدة لجوهر الرضا ذاته، ما يجعل الشرعية المدعى عليها استناداً إلى مثل هذه الاستفتاءات الصورية مفقودة.

وبدوره يرى الباحث أنَّ الاستفتاء إجراء دون داع خاصة وأنَّ موقف الشّعب سيظهر بمجرد الانتخابات التشريعية الجديدة، وعليه لابدَّ من ترك رئيس الدولة كحكم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والاختلاف ظاهرة صحية في كثير من الأحيان.

ويرى الباحث أن الاستفتاء في هذه الحالة مجرد إضاعة للوقت والمال، كما أنَّ شرح المسائل السياسية والاقتصادية محل الخلاف لا تضمن وصول معناها وجوهرها إلى كل الفئات الناخبة، وهم مستويات في الوعي السياسي، كما أن الحكومة المشرفة على الانتخابات (الاستفتاء) عادة ما تكون طرفا من أطراف الخلاف، وهو ما يطعن في مصداقية نتيجة الاستفتاء، وربما كان هذا رأي المشرع الدستوري الجزائري، نظرا لإحجامه عن تبني فكرة استفتاء الشعب حول قرار الحل.

رابعاً- ضمانة استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل: جاءت هذه الضمانة لاتقاء أن تتدخل الوزارة أثناء إشرافها على الانتخابات التشريعية الجديدة في توجيهها بما يحقق مصالحها، والغاية من جهرها بحل المجلس النيابي السابق، وبالتالي إنجاح مؤيديها.

وقد أخذ بهذه الضمانة دستور سوريا الصادر سنة 1950 بنصه على أنه في حالة حل المجلس تستقيل الوزارة، ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات(1).

وقد يقتصر الأمر على مجرد استقالة الوزير المعني، والوزير الذي يريد خوض المعركة الانتخابية فقط، وقد ورد في الدستور الأردني أنه في حالة حل مجلس النواب لسبب ما على الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها أن تستقيل خلال أسبوع من

---

(1)- انظر المادة 85 من الدستور السوري الصادر سنة 1950، المرجع السابق.

تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، كما على الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه لانتخابات أن يستقيل قبل إبداء الترشيح بمدة خمسة عشر يوماً على الأقل[1].

ومعنى ذلك أن الوزير الذي ينوي خوض الانتخابات الجديدة فقط هو المطالب بالاستقالة، حتى لا يكون له تأثير مباشر على العملية الانتخابية.

وعموماً هدف المشرع الدستوري هو تشكيل حكومة محايدة للإشراف على الانتخابات لضمان عدم تدخل الوزارة في تلك الانتخابات، وهذه الضمانة رغم استنادها إلى حجة واقعية مبررة خاصة في الدول النَّامية بحكم عدم النضج الديمقراطي ، والطابع الثوري لحكامها، فإن أهميتها تتضاءل عند الربط بين حل البرلمان واستقالة الوزارة الموقعة على الحل، لان ذلك يجعل من استخدام حق الحل قليلا جداً، لأن الحكومة بتوقيعها على الحل توقع في الحقيقة استقالتها، رغم كون النتائج غير مضمونة بإجراء الانتخابات التشريعية، خاصة بإشراف جهة محايدة، عكس كون الحكومة التي قررت الحل هي المشرفة على الانتخابات حيث تعمل هذه الأخيرة بقوة على إنجاح مرشحيها[2]، وهو ما يتحقق في الغالب، الأمر الذي يجعلها لا تتورع في تقرير الحل كلما برزت بوادر أزمة بينها وبين البرلمان مهما كانت بسيطة.

ويرى الباحث أن تحكيم الشعب في النزاع بين الحكومة والبرلمان يقتضي بقاء طرفي النزاع في نفس المرتبة القانونية أمام الشعب، حيث يرى الباحث أن بقاء الحكومة تمارس مهامها وجه من أوجه الإخلال بمبدأ تساوي طرفي التحكيم أمام المحكم، وهو ما قد يؤثر على قرار هذا الأخير، وعليه يؤيد الباحث فكرة الذهاب إلى حكومة محايدة محدودة الوزارات بهدف واحد هو تنظيم الانتخابات البرلمانية تعتبر مستقيلة بإعلان نتائجها، أما مسالة إمكانية عزوف الحكومة نتيجة ذلك على إعمال هذا الحق بداعي أنها

---

(1)– انظر تعديل المادة 2/74 من الدستور الأردني الصادر سنة 1952 المعدل في 2011، كما عدل الدستور الأردني عدة مرات منها بتاريخ: 1954/04/17،ج رعدد 1179، بتاريخ: 1954/04/17، آخر مرة عدل بتاريخ: 2011/09/29.

مسحوب من موقع البرلمان الأردني: www.parliament.jo

وكذلك انظر : سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص 541 .

(2)– سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص541.

بذلك توقع استقالتها فان الباحث يرى عكس ذلك، لان معرفة الحكومة بأنها إن أقدمت على حل البرلمان يؤدي ذلك إلى استقالتها يعني أن الحكومة يجب أن تحسب ألف حساب قبل الإقدام عليه، وإذا لجأت إليه يكون من منطق مجبر أخوك لا بطل، وبالتالي حتى حجتها أمام الشعب تكون قوية بما يعني عودتها السريعة لممارسة مهامها.

خامساً- ضمانـــة ضرورة توقيع جهـــة أخرى على قرار الحل: مؤدَّى هذا القيد أنه إذا كان لرئيس الدولة سلطة حل البرلمان (المجلسين معاُ أو احدهما فقط)، فإن قرار الحل لا يعد سليماً وفق الدستور إلا إذا وقعت عليه جهة أخرى يحددها الدستور.

فقد يرد هذا القيد في النصوص التي تحكم حق الحل، إلا أن أغلب النصوص تتحدث فقط عن سلطة رئيس الدولة في حل المجلس، وتغفل من جهة أخرى الإشارة إلى هذا التوقيع وتترك بيانه للنص العام الذي يستلزم وجود توقيع الوزراء على القرارات التي يتخذها.

أ- وجـــود نص عام يستلزم توقيـــع الوزارة على قرارات رئيس الدولـــة: قد تتضمن بعض الدساتير نصاً عاماً يلزم رئيس الدولة ممارسة سلطاته عن طريق وزارته باعتباره غير مسؤول، وباعتبارهم مسؤولين سياسياً، وذلك أيضا من أهم ميزات النظام البرلماني (قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية) ومن ذلك نجد:

- دستور اليابان الصادر سنة 1946 الذي ينص على أن كل أعمال الدولة التي يتولاها الإمبراطور تستلزم نصيحة ومصادقة مجلس الوزراء وموافقته عليها ، فهو المسؤول عنها[1].
- دستور الكويت الصادر سنة 1962 والذي ينص على أن الأمير يتولى سلطاته بواسطة وزرائه[2].
- دستور البحرين الصادر سنة 1973 والذي ينص على أن الأمير رأس الدولة

---

[1]- انظر المادة 3 من دستور اليابان الصادر سنة 1943. مسحوب من الموقع الالكتروني : www.web-japan.org/fact sheet/pdf/09constitution.pdf

[2]- انظر المادة 55 من دستور الكويت الصادر في : 1962/11/11، ج ر عدد خاص ، السنة الثامنة ، صادرة يوم الاثنين : 1962/11/12.

يتولى سلطاته بواسطة وزاراته[1].

- دستور قطر الصادر سنة 2004 والذي ينص أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء[2].

ب-اشتــراط النص الدستوري المتعلق بالحل التوقيع الوزاري إلى جانب توقيع رئيس الدولة: قد يتضمن الدستور صراحة قيدا فيما يتعلق بضرورة توقيع جهة معينة على قرار الحل الذي يتخذه رئيس الدولة، مثال ذلك:

- دستور مصر الصادر سنة 1923، والذي ينص على أن توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون[3].
- دستور فرنسا الصادر سنة 1958، الذي تطرقنا إليه حيث أن أعمال رئيس الجمهورية غير المنصوص عليها في المواد 1/8، 11،12، 16، 18،54، 56، 61 يوقعها الوزير الأول والوزراء المسؤولون إذا اقتضى الأمر ذلك[4] .
- دستور اليونان الصادر سنة 1975 والذي ينص على أنه يجب توقيع مرسوم الحل من مجلس الوزراء[5]، ويضيف نفس الدستور في المادة 99 منه انه للملك حل المجلسين واشترط مع ذلك توقيع رئيس الكونغرس.
- دستور المغرب الصادر سنة 2011، والذي ينص على أن الظهائر يوقع بالعطف عليها من قبل رئيس الحكومة، ما عدا تلك المنصوص عليها في

---

(1)- انظر المادة 33 من دستور البحرين الصادر سنة 1973، ملحق ج ر عدد 1049، صادر في:1973/12/06. مسحوب من الموقع الالكتروني: www.yamenintransition.com

(2)- انظر المادة 62 من دستور قطر الدائم، الصادر سنة 2004، ج ر عدد 06، صادر في: 08 يونيو 2005 مسحوب من الموقع الالكتروني: www. Las portal.org/wps/wcm/…/dostorqatar.pdf

(3)- انظر المادة 60 من دستور مصر الصادر سنة 1923، المرجع السابق.

(4)- انظر المادة 19 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958، المرجع السابق.

(5)- انظر المادة 41،99 من دستور اليونان الصادر في:1975/09.06، مسحوب من الموقع الالكتروني www.mjp.univ-perp.fr/constit/gr.htm

الفصول41 ، 2/44، 1،6/47 وكذا الفصول 51، 57، 59، 1،4/130 والفصل 174[1]، مع الأخذ بعين الاعتبار نص الفصل 96 من نفس الدستور التي ذكرنا محتواها سابقا.

يرى الباحث أن مسألة توقيع الحكومة على قرار الحل إلى جانب رئيس الجمهورية مسالة مهمة في النظام البرلماني ينظر إليها من جانبين؛ الأول في الدول التي تطبق النظام البرلماني الصحيح، الحكومة وحدها هي المسؤولة أمام البرلمان، وهي التي دخلت معه في صراع، خاصة وأن رئيس الدولة في هذا النظام لا يحكم بصورة فعلية، وهو عادة ما يكون حكما بين السلطات، فليس من المنطق أن يكون حكما ومن جهة ثانية ينحاز للحكومة، فبتوقيع الحكومة إلى جانب توقيع رئيس الدولة، يعني حسب الباحث إشارة إلى أن مصدر طلب الحل هو الحكومة، أما في الدول التي تطبق نظاما برلمانيا مشوها – حالة فرنسا، الجزائر مثلا– فان الأمر يختلف حسب ما يراه الباحث؛ لان رئيس الدولة في هذه الأنظمة قد يدخل في الصراعات مع البرلمان بما يجعله يلجا إلى الحل، فان كان الحل رئاسيا صرفا هنا لا يشترط أن يكون هناك توقيع من قبل الحكومة إلى جانب توقيع رئيس الدولة ليعرف الشعب طرفي النزاع الحقيقيين .

الفرع الثاني

الضمانات المتعلقــة بالمواعيــد

وهي مجموعة القيود المتعلقة بالمواعيد الزمنية التي يلزم على الجهة المختصة بالحل مراعاتها، وهذا ضمانا لحسن سير عمل المجالس النيابية، وعدم انقطاع الرقابة البرلمانية، وتتعلق القيود الزمنية بالفترات التي يلتزم رئيس الدولة إما بعدم حل المجلس المنعقد، أو تتعلق بالمهلة الزمنية التي يحددها الدستور لاجتماع المجلس الجديد بعد الحل، ومن هذه الضمانات نجد:

---

[1]– انظر الفصل 42 من الدستور المغربي الصادر سنة 2011، المرجع السابق.

أولا- ضمانة عدم جواز حل البرلمان خلال فترة زمنية محـــددة: تحضر بعض الدساتير على رئيس الدولة اتخاذ قرار حل المجلس النيابي خلال فترات زمنية محددة، والقيد هنا زمني قد يأخذ إحدى هذه الصور:

1-عدم جواز الحل خلال الفترة الأخيرة من مدة ولاية الرئيس: والغرض من هذا القيد هو الوقوف أمام إمكانية حل البرلمان من طرف رئيس الدولة إذا استشعر أن نواب البرلمان لا يرغبون إعادة ترشيحه لرئاسة الدولة، في الدول البرلمانية التي ينتخب فيها رئيس الدولة من قبل البرلمان.

وقد نصَّت على هذه الضمانة دساتير دول نذكر منها:

- دستور ايطاليا الصادر سنة 1947 والذي نص على عدم جواز مباشرة رئيس الجمهورية لحق الحل خلال الستة شهور الأخيرة لرئاسته[1].
- دستور الصومال الصادر سنة 1960 والذي ينص على أنه لا يجوز حل المجالس
خلال السنة الأخيرة لرئاسة رئيس الجمهورية[2].

الملاحظ أن الدستور الجزائري أهمل النص كلية على هذه الضمانة مادام رئيس الجمهورية ينتخب مباشرة من قبل الشعب ولا يخضع إلى سلطة التعيين البرلمانية.

2-عدم جـــواز الحل خلال مدة زمنية معينة تلي انعقاد المجلس النيابي: قصد مساعدة البرلمان بتوفير قدر من الثبات والاستقرار للقيام بمهامه التشريعية بعيداً عن تهديدات السلطة التنفيذية بحله ، وكذا إثبات وجوده وقصد عدم إرباك البلاد بانتخابات متتالية تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي فيها، وتبذير في إنفاق المال العام على هذه الانتخابات،

---

(1)- انظر المادة 88 من دستور ايطاليا الصادر سنة 1947، المرجع السابق .

(2)- انظر المادة 53 من دستور الصومال الصادر سنة 1960.

منقول عن: بدر فراج، المرجع السابق، ص 85.

نصت بعض الدساتير على ضرورة تقييد سلطة رئيس الدولة في حل المجلس النيابي بقيد زمني يتعلق بمدة الولاية التشريعية، إذ منعت هذه الدساتير حل المجلس خلال فترة زمنية معينة تلي انعقاده وهي فترة تختلف باختلاف الدساتير، بحيث يحددها بعضها بسنة تلي تاريخ انعقاد المجلس، والبعض الآخر يحددها بثمانية عشرة شهراً ومن هذه الدساتير نجد:

- دستور فرنسا الصادر سنة 1958 والذي ينص على أنه لا يجوز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها[1].
- دستور البرتغال الصادر في04/02/ 1976، وذلك بعد التعديلات الدستورية الواردة عليه عام 1982، حيث نص بأنه لا يجوز حل المجلس الجمهوري خلال مدة 6 أشهر التي تلي انتخابه[2].

وقد نحت بعض الدساتير العربية هذا المنحى، ومن ذلك نجد الدستور المغربي الصادر سنة 1996 المعدل، والذي نص على أنه إذا وقع حل المجلس فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد[3]، وكذلك دستور 2011[4]، وهو المنحى نفسه الذي أخذه الدستور المغربي الصادر سنة 1962[5].

ولم يتخلف الدستور اليوناني الصادر سنة 1975 عن منحى الدستور الفرنسي، حيث نص على أن المجلس المنتخب عقب حل المجلس الأول لا يجوز حله خلال السنة التي

---

(1)– انظر المادة 12 من دستور فرنسا الصادر سنة 1958، المرجع السابق .

(2)– انظر المادة 1/175 من دستور البرتغال الصادر سنة 1976، المرجع السابق.

(3)– انظر الفصل 73 من دستور المغرب الصادر سنة 1996، المرجع السابق.
موسى بودهان، الدساتير المغاربية، جسور، الجزائر، 2009، ص 79.

(4)– انظر الفصل 98 من دستور المغرب الصادر سنة 2011 ، المرجع السابق .

(5)– انظر الفصل 79 من دستور المغرب الصادر سنة 1962، المرجع السابق.
كما تضمن نفس القيد الدستور المغربي الصادر سنة 1970 من خلال الفصل 72، في ذلك انظر: زين بدر فراج ، المرجع السابق، ص86 .

تلي انتخابه ما لم يسحب الثقة من حكومتين متتاليتين[1]، فالدستور اليوناني أضاف شرطا على تطبيق هذه القاعدة، وهو أن لا يكون هذا المجلس الجديد قد سحب الثقة من حكومتين متتاليتين خلال سنة واحدة، وهنا يفهم أن إشكالية هذا المجلس ربما أكثر مع رئيس الدولة ومحاولة عرقلته بعرقلة رئيس حكومته، وهو أيضا نفس توجه الدستور الإسباني الصادر سنة 1978 والذي حظر إجراء حل جديد خلال عام من الحل السابق[2].

نلاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري أهمل هذه الضمانة رغم أهميتها وكونها قيد حقيقي على سلطة رئيس الجمهورية في الحل، خاصة ونحن نعلم حقيقة هذه السلطة التي يمارسها دون قيد أو شرط وله فيها كامل السلطة التقديرية، خاصة من خلال نص المادة 129 التي مرت بنا سابقاً.

غير أن الأمر الذي بقي يصنع الفارق بين الدساتير المختلفة التي تضمنت هذه الضمانة تحديد المدة الكافية لبقاء البرلمان دون حل، ذلك أن الدساتير تتباين بصدد تحديد مدة المجلس النيابي، ويرى الباحث أن غالبية المدد المقترحة بين 6 شهور والسنة غير كافية إطلاقاً لاستقرار عمل البرلمان وبداية ظهور ثمار العمل والسياسة المنتهجة، وعليه أرى أنه من الواجب تمديد هذه المدة حتى تصل على الأقل تقدير نصف العهدة البرلمانية.

كما يرى الباحث المشرع الدستوري الجزائري إلى إضافتها تدعيما للتوازن بين سلطات الدولة، وعدم السماح لرئيس الدولة الاستفراد بهذه الآلية الخطيرة.

3-عــدم جواز الحــل خلال ظرف زمني محــدد: ذهبت بعض الدساتير إلى حظر الحل خلال ظرف محدد وليس خلال مدة زمنية محددة، باعتبار أن معيار الظرف الزمني يعني أنه لا يجوز لرئيس الدولة حل البرلمان طالما كان الظرف قائماً، وبناءً عليه متى زال الظرف المذكور استعاد الرئيس سلطتة في الحل.

---

[1]- انظر المادة 4/41 من الدستور اليوناني الصادر سنة 1975، المرجع السابق.

[2]- انظر المادتين 3/115، 5/99 من الدستور الاسباني الصادر سنة 1978، المرجع السابق.

وتعد المادة 16 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958[1] المثال البارز على احتوائه ضمانة حظر حل الجمعية الوطنية أثناء لجوء رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطاته الاستثنائية، ولقد وجدت هذه المادة صدى واسعاً لها في عدة نظم دستورية منها الدستور الجزائري لعام 1996، وسنعود إليه بالتفصيل لاحقاً.

ووفقا للمادة 16 المذكورة فإنه يحق لرئيس الجمهورية الفرنسية استعمال جميع السلطات لمجابهة حالة الضرورة، فله تعطيل العمل ببعض المواد الدستورية التي يرى عدم تطبيقها في ظل الظروف الاستثنائية، ولكن المادة نفسها حظرت حل الجمعية الوطنية، وذلك لضمان بقاء المجلس التشريعي لمراقبة التشريعات الصادرة عن رئيس الجمهورية، كما أوجبت المادة اجتماع البرلمان بقوة القانون لدورة غير عادية، ودون حاجة إلى دعوة من رئيس الجمهورية، وهو ما تستدعيه ضرورة بقاء الرقابة من قبل السلطة التشريعية على القوانين التي يصدرها، وحتى لا تنتهك الحقوق أو الحريات الفردية في هذه الفترة الخطيرة والحرجة[2]، وإبقاء مسألة إمكانية مساءلة الحكومة على تسيير رئيس الجمهورية لأحوال المرحلة الانتقالية على أساس أن الرئيس غير مسؤول أمام المجلس.

لكن رغم الاحتياطات التي اتخذها المشرع الدستوري الفرنسي، إلا أنه أغفل الحالة التي يقوم فيها رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنيةK ثم إعلان الظروف الاستثنائية، وفي ذلك تحايل على مواد الدستور، فكيف يكون الموقف في هذه الحالة؟

من الآراء المطروحة أن استمرار حياة البرلمان رغم الحل يعتبر امتداداً تلقائياً للوكالة البرلمانية، رغم كون البرلمان منحلاً حتى يتجنب إمكانية انحراف رئيس الجمهورية بسلطات خطيرة وفقاً لنص المادة 16 من الدستور الفرنسي، ووصل الأمر

---

(1)– نص المادة 16 من دستور فرنسا 1958، المرجع السابق.

(2)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص118.

للقول إن إعلان حالة الظروف الاستثنائية تستوجب موافقة البرلمان المنحل أسوة في ذلك بالدستور الإيطالي الصادر سنة 1947 والذي ينص على ضرورة انعقاد المجلس النيابي في ظرف 05 أيام من إعلان حالة الضرورة حتى ولو كان منحلاً[1].

والسؤال الآخر الذي يفرض نفسه إذا كنا سلمنا ولأسباب منطقية عدم جواز حل الجمعية الوطنية أثناء إعلان الظروف الاستثنائية استناداً لنص المادة 16من الدستور، فهل تمنح بالمقابل الجمعية الوطنية حق سحب الثقة من الحكومة، وإعمال مسؤوليتها في ظل هذه الظروف الاستثنائية؟

الواقع العملي يؤيد فكرة أن الوقت يستدعي الوفاق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، للوصول بالدولة لبر الأمان، لان القول بربط حظر حل الجمعية الوطنية، وحق هذه الأخيرة في سحب الثقة من الحكومة في مثل الظروف الاستثنائية التي أدت إلي إعمال المادة 16 غير مبرر، ولا يمكن الربط بين الأمرين لأنه لم يرد في الدستور ما يفيد ذلك، والديمقراطية تقضي أن يكون من حق البرلمان أن يراقب جميع ما تباشره الحكومة خاصة في مثل هده الظروف والتي تتمتع فيها بصلاحيات مطلقة لمواجهتها[2].

وقد وجدت المادة 16 كما اشرنا صدى واسعا لها في عدة نظم دستورية نذكر منها:

- النظام الدستوري البرتغالي في ظل دستور 1976 المعدل سنة 1982، والذي نص على انه لا يجوز حل المجلس الجمهوري طالما كانت حالة الحصار، أو الحالة الاستثنائية سارية المفعول[3].

([1])– انظر المادة 77 من الدستور الايطالي لعام 1947، المرجع السابق .

[2]– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص175.

[3]– انظر المادة 175 من دستور البرتغال الصادر سنة 1976، المرجع السابق.

- النظام الدستوري الإسباني في ظل الدستور الصادر سنة 1978 الذي نص على عدم جواز حل البرلمان أثناء سريان حالات الإنذار بخطر والضرورة، وإن صادف حدوث حالة من حالات الخطر أو الضرورة كون البرلمان في غير دورة الانعقاد فإنه يعد منعقدا بصورة تلقائية[1].

كما يستفاد من دستور الكويت الصادر سنة 1962 عدم جواز حل المجلس النيابي خلال العمل بالأحكام العرفية حيث حضرت تعطيل انعقاد مجلس الأمة أثناء الحكم العرفي، وهو تعبير عام يشمل التأجيل والحل على السواء، لان حل المجلس يعتبر بمثابة تعطيل له[2].

وفي نفس السياق ذهب الدستور الموريتاني الصادر سنة 1991 المعدل حيث تضمن النص على انه لا تحل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية[3]، وهو أيضا نفس المنحى بالنسبة للدستور التونسي الصادر سنة 1959 المعدل من خلال النص على انه" لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب في حالة وجود خطر داهم مهدد لكيان الجمهورية، وامن البلاد واستقلالها يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة"[4].

وكذلك الحال بالنسبة للدستور المغربي الصادر سنة 2011 والذي نص على عدم جواز حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية من قبل الملك[5].

---

(1)- انظر المادة 116 من دستور اسبانيا الصادر سنة 1978، المرجع السابق.

(2)- انظر المادة 181 من دستور الكويت الصادر سنة 1962 ، صادر بتاريخ:1962/11/11، ج ر عدد خاص، السنة الثامنة، صادرة في 1962/11/12 ، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.constitutionnet.org

(3)- انظر المادة 39 من الدستور الموريتاني الصادر سنة 1991 ، صادر بموجب الأمر القانوني رقم 91-22 ، صادر بتاريخ: 20 يوليو 1991 متضمن دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية.

(4)- انظر المادة 46 من الدستور التونسي المعدل والمتمم، الصادر بموجب القانون رقم 57 – 1959، مؤرخ في: 01 /06/ 1959، الرائد الرسمي عدد 30، صادرة بتاريخ 1959/06/01.

(5)- انظر الفصل 59 من دستور المغرب الصادر سنة 2011، المرجع السابق.

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية خاصة دستوري 1989 و1996 نجد أن دستور 1989 وبالرجوع لنص المادة 84 والتي نصت على انه "لا يجوز حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية خلال فترة 45 يوما المحددة لاستمرار المانع لرئيس الجمهورية والذي يقف عائقا أمام ممارسته مهامه بصورة طبيعية".

أما الحالة الاستثنائية وما هو منصوص عليه في المواد86، 87، 88، 89، والتي تستوجب أن يجتمع المجلس الشعبي الوطني وجوبا وبقوة القانون، نفهم من خلالها أن وجود مجلس شعبي وطني ضرورة واقعية وقانونية، ولكن هذه الضرورة قد تصطدم بنص المادة 120، والتي تجعل من حل المجلس الشعبي الوطني أمرا جوازيا لرئيس الجمهورية له كل السلطة التقريرية في ذلك، مما يجعلنا نطرح التساؤل حول إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني في ظل الظروف الاستثنائية، وبالأحرى هل يمكن لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 أن يفض دورة انعقاد المجلس الشعبي الوطني حتى ولو كان منعقدا بقوة القانون؟

الأكيد أن المشرع لم ينص صراحة كما رأينا في الدساتير السابقة على عدم إمكانية حل البرلمان خلال الظروف الاستثنائية على أن حالة الحل الوحيدة التي ميزت التاريخ الدستوري الجزائري كانت في ظل دستور 1989، ترى هل كان الحل في ظل ظروف عادية أم استثنائية ؟

إن المتمعن في تسلسل الأحداث وفي وضعية البلاد في تلك الفترة والتي ميزها عديد الحوادث و الأحداث نذكر منها:

- 05 أكتوبر 1988 حوادث خطيرة في العاصمة و بعض المدن الجزائرية.
- 12 جوان 1989 إجراء الانتخابات المحلية و فوز الإسلاميين بها.
- 23 ماي 1991 إضرابات بقيادة حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ ضد تقسيم الدوائر الانتخابية.

- 05 جوان 1991 إعلان حالة الحصار 4 أشهر[1] وتأجيل الانتخابات التشريعية.
- 26 ديسمبر 1991 فوز حزب إسلامي بالدور الأول للانتخابات التشريعية، وما ترتب عن النتيجة من عدم اعتراف خاصة من الأحزاب الرافضة لوصول الإسلاميين للحكم.
- 04 جانفي 1992 حل البرلمان القائم[2] .
- 11 جانفي 1992 استقالة رئيس الجمهورية.
- 12 جانفي 1992 إعلان حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وإيقاف المسار الانتخابي.
- 09 فيفري 1992 إعلان حالة الطوارئ في البلاد[3] .

إن الملاحظ على كل هذه الأحداث لا يجد صعوبة في القول انه منذ أكتوبر 1988 والجزائر تعيش فعليا حالة استثنائية ولكن غير معلنة، وإن تم الإعلان خلال هذه المرحلة على حالة الحصار مرتين، إلا أن الأوضاع كانت خارج السيطرة، وما زاد الطين بلة هو حل البرلمان الذي كان في رأيي حجر الزاوية في الوضع الاستثنائي الجديد، وتعميق الأزمة فهل كان حل البرلمان مطلبا شعبيا أو سياسيا؟ هل كان البرلمان معيقا لأعمال الحكومة ومؤسسات الدولة، السؤال يطرح لماذا حل البرلمان؟خاصة إذا عرفنا أن الظروف لا تسمح بتغييب أي من مؤسسات الدولة، وبالعكس ضرورة تظافر جهود كل المؤسسات القائمة خلال ظرف استثنائي بكل المقاييس.

---

(1)- مرسوم رئاسي رقم 91-96 متضمن إعلان حالة الحصار، ج ر عدد 09، صادرة بتاريخ: 1991/06/12.

وقد تم رفع حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 1991/09/22، ج ر عدد 44.

(2)- مرسوم رئاسي رقم 92-01 يتضمن إعلان حل البرلمان، مؤرخ في 1992/01/04، ج ر رقم 02، صادرة في: 1992/01/08.

(3)- مرسوم رئاسي رقم 92-44 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10، صادرة في: 1992/02/09.

إن استقالة رئيس الجمهورية في 1992/01/11 تعطي بعض التفسيرات للأحداث السابقة، خاصة حل البرلمان وخاصة أن الثابت بأن المشرع الدستوري لم ينظم حالة الشغور الناتجة عن الاستقالة في المادة 84 من الدستور، وذلك ربما لاستحالة افتراض استقالة الرئيس أثناء حل المجلس الشعبي الوطني واكتفى بحسن النية على ذكر الوفاة[3].

الحل كان في ظرف استثنائي، والدستور ينص صراحة على عدم إمكانية الحل خلال الظرف الاستثنائي، كما أن حالة الاستثناء لم يتم الإعلان عنها نهائيا، لأنه لوتم الإعلان عنها وفقا لنص المادة 87 هذا يجعل من اجتماع المجلس الشعبي الوطني وجوبيا، وبالتالي يصعب اللجوء إلي الحل، خاصة وأن الفقه لم يستقر على رأي موحد حول إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني خلال دورة انعقاد وجوبي (بقوة القانون)، وبعد حل البرلمان جاء الدور على رئاسة الجمهورية واستقال الرئيس وحل محله فيما بعد ما سمي بمجلس أعلى للدولة، وهو هيكل حديد غير منصوص عليه دستوريا، مكون من مجموعة شخصيا ت مدنية وعسكرية تم تنصيبه يوم 1992/01/16 بغرض أداء مهام رئيس الدولة[1][1]، من طرف هيئة استشارية لا تحوز سلطة التقرير، وهي تابعة في الأصل لرئاسة الجمهورية وهي المجلس الأعلى للأمن .

وهذا هو نفس توجه دستور 1996 الذي لم ينص صراحة على عدم إمكانية حل البرلمان خلال الظروف الاستثنائية ، رغم إبرازه في العديد من المواد دورا أكبر يلعبه البرلمان بغرفتيه خلال هذه الفترة باجتماعه بقوة القانون[2]، على اعتبار حسب رأي الباحث أن المواد التي تنص على ضرورة اجتماع البرلمان بقوة القانون خلال الظروف

---

(3)– سعيد بو الشعير، " وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 1992/01/11 وحل المجلس الشعبي الوطني"، <u>مجلة إدارة</u>، المدرسة الوطنية للإدارة ، مجلد الثالث، عدد 1، 1993، ص ص1،110.

(1) - Hubert Gourdon," la constitution Algerienne du 28 novembre 1996", <u>Monde Arabe Maghreb / Mechrek</u>, n°= 156, Avril/ juin 1997, P 38.

(2) – أنظر المواد 90، 91، 95 من دستور الجزائر 1996، المرجع السابق.

الاستثنائية، أو ضرورة موافقته خلالها على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، غير كافية بذاتها لأنها تحتاج إلى مادة أخرى تنص على الوضع في حالة كون البرلمان منحلا قبل إعلان الحالة الاستثنائية مثلما اشرنا في إشكالية الدستور الفرنسي، وعليه وجب إضافة مادة تنص على انه في حالة إعلان الظروف الاستثنائية يجتمع البرلمان بغرفتيه بقوة القانون، وفي حالة كون البرلمان منحلا يعود البرلمان المنحل ويجتمع بقوة القانون، ولكن يبقى السؤال مطروحا حول إمكانية لجوء رئيس الدولة لحل البرلمان ولو كان مجتمعا بقوة القانون، ما دام لا يوجد ما يمنع ذلك صراحة، وما دام الدستور يخول رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية[1].

ثانيا- ضمانة عدم إطالة المدة بين انتهاء نيابة البرلمان وانعقاد المجلس الجديد: تشترط بعض الدساتير في القرار الصادر بحل البرلمان أن يتضمن بصورة لا لبس فيها تحديدا قاطعا لتاريخ انعقاد المجلس النيابي الجديد، بمعنى أن يتضمن تاريخ إجراء الانتخابات، ومن ثم تاريخ انعقاد المجلس المنبثق عنها.

في حين نجد أن بعض الدساتير الأخرى تنص على مواعيد إجراء الانتخابات الجديدة دون تحديد ميعاد انعقاد المجلس الجديد.

1- اشتمال نصوص الدستور على ميعاد الدعوة لانتخابات جديدة وعلى تاريخ محدد لانعقاد المجلس الجديد: وفي هذا الصدد نجد دساتير تورد هذا الحكم في نص مختلف عن نص الحل، ومنها ما يورد هذا الحكم في نص الحل ذاته، كأن يكتفي صاحب الحق في الحل بنص الدستور فقط، وفي هذا الصدد يكننا التطرق لبعض الدساتير على سبيل المثال للتدليل على هذه الحالة:

---

(1) – أنظر المادة 93 من دستور الجزائر 1996، المرجع السابق.

- دستور مصر 1923 من خلال حكم المادتين 38، 89 المتعلقتين بحكم حل المجلس النيابي، وانعقاد المجلس الجديد على التوالي، بحيث تجري الانتخابات في ميعاد لا يتجاوز الشهرين، وينعقد المجلي الجديد خلال العشرة أيام التالية لتمام للانتخابات.

وفي هذا الصدد يلفت الباحث النظر إلى بداية سريان الآجال وهو تاريخ تمام الانتخابات، ولم يذكر المشرع الدستوري إعلان النتائج، على أساس أن هذه الأخيرة قد تتأخر، وعليه يمكن القول أن المقصود هو تمام العملية برمتها أي إجراء الانتخاب وإعلان النتائج.

- دستور ايطاليا الصادر سنة 1947 من خلال نص المادتين 61، 88 المتعلقتين كذلك بحل المجلس النيابي وحكم انعقاد المجلس الجديد على التوالي، بحيث تجرى الانتخابات في اجل 70 يوما من تاريخ الحل، ويجتمع المجلس الجديد خلال العشرين يوما التي تلي الانتخابات[1].
- دستور ألمانيا الفدرالية الصادر سنة 1949 من خلال على النص على انه في حال حل البرلمان فتجرى الانتخابات خلال 60 يوما على الأكثر من تاريخ الحل، ويجتمع مجلس النواب في اليوم الثلاثين على الأكثر من تاريخ الانتخابات [2].
- دستور بلجيكا الصادر سنة 1931 من خلا نص المادة 71 والتي حددت اجل انعقاد المجلس الجديد بـــ 60 يوما.

الملاحظ أنه يمكن تصور فرضين إزاء حساب الميعاد الذي ينبغي أن ينعقد فيه المجلس الجديد، فالأول هو بداية حساب الأجل من تاريخ الحل مباشرة، ومثال ذلك نجد دساتير كل من (قطر الصادر سنة 1962 – الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة 1971 – الدنمارك الصادر سنة 1915)[3].

---

(1) - انظر المادتين 61،88 دستور إيطاليا الصادر سنة 1947، المرجع السابق.

(2) - تنص المادة 39 من الدستور الألماني الفدرالي الصادر سنة 1949، المرجع السابق .

(3) – زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 95.

أما الثاني يحسب الأجل بجمع المدة اللازمة لإجراء الانتخابات، والمدة اللازمة لانعقاد المجلس الجديد، حيث تتولى بعض الدساتير جمع المدة التي يجب أن يتم فيها انعقاد المجلس الجديد (يحددها الدستور ويبدأ عادة من تاريخ الحل)، ثم المدة التي يجب أن ينعقد خلالها المجلس المنتخب بعد الحل (تبدأ من تاريخ انتخاب المجلس الجديد)، والحاصل هو المدة القصوى التي ينبغي أن يجتمع المجلس الجديد خلالها محسوبة من تاريخ الحل(1)، ومن هذه الدساتير نجد:

– دستور مصر الصادر سنة 1923 والذي يحدد ضرورة اشتمال قرار الحل على إجراء انتخابات جديدة خلال شهرين من تاريخ الحل، وميعاد انعقاد المجلس الجديد في عشرة أيام التالية لإتمام الانتخابات(2).

– دستور فرنسا الصادر سنة 1958 والذي ينص على الانتخابات الجديدة تجري في أجل لا يقل عن 20 يوما، ولا يزيد عن 40 يوما من تاريخ الحل، وتجتمع الجمعية الوطنية وجوبا في يوم الخميس التالي لانتخابهما(3).

– دستور مصر الصادر سنة 1964 والذي ينص على أنه يجب أن يشتمل القرار الصادر بحل مجلس الأمة على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز 60 يوما وعلى تعين ميعاد الاجتماع للمجلس الجديد في العشرة أيام التالية لإتمام الانتخاب(4).

– دستور اليمن الصادر سنة 1970 والذي ينص على أنه يجب أن يشتمل القرار الصادر بحل مجلس الشورى على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يقل عن 20 يوما، ولا يزيد عن 90 يوما من تاريخ الحل، وعلى تحديد الاجتماع للمجلس الجديد خلال الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتائج الانتخابات(5).

(1) – زين بدر فراج، المرجع السابق، ص96.

(2) – أنظر المادة 89 من دستور مصر الصادر سنة 1923، المرجع السابق.

(3) – أنظر المادة 12 من دستور فرنسا الصادر سنة 1958، المرجع السابق

(4) – أنظر المادة 91 من دستور مصر الصادر سنة 1964، المرجع السابق.

(5) – أنظر المادة 71 من دستور اليمن الصادر سنة 1970.

- دستور مصر الصادر سنة 1971 والذي ينص على أنه يصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء استفتاء خلال 30 يوما، فإذا صوتت الأغلبية المطلقة لحل البرلمان أصدر الرئيس قرارا بذلك، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لانتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز 60 يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات(1).

2- تضمن نصوص الدستور تحديد الميعاد لانتخابات المجلس الجديد دون تحديد موعد محدد لانعقاده: قد يتضمن الدستور نصا يحدد ميعاد انتخابات المجلس الجديد المنعقد عقب الحل، إلا أنه لا يعقب ذلك ببيان ميعاد انعقاد المجلس الجديد ومن ذلك نجد:

- دستور الكويت الصادر سنة 1962 من خلال نص المادة 107، حيث تنص على ضرورة إجراء الانتخابات الجديدة في اجل شهرين من تاريخ الحل، دون الإشارة إلى اجل انعقاد المجلس الجديد.
- دستور الجزائر الصادر سنة 1989 من خلال نص المادة 78 والتي تنص على أن الحكومة إذا لم تحصل على موافقة البرلمان على برنامجها للمرة الثانية ينحل البرلمان وجوبا وتجري انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه 03 أشهر، وعليه حددت آجال الانتخابات ولم تحدد ما يلي:
  - بداية سريان هذا الأجل.
  - تاريخ انعقاد المجلس الجديد.

كما نصت المادة 120 من الدستور نفسه أن الانتخابات التشريعية بعد حل البرلمان تجري في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، ودائما مع عدم تحديد بداية سريان هذا الأجل، وكذلك تاريخ انعقاد المجلس الجديد، والأقرب إلى المنطق فيما يتعلق ببداية السريان هو تاريخ صدور قرار الحل.

- دستور المغرب الصادر سنة 1996 المعدل والمتمم، حيث نص على حق الملك في حل البرلمان دون الإشارة إلى انعقاد المجلس الجديد بعد الحل، والأكثر من

---

(1) – أنظر المادة 136 من دستور مصر الصادر سنة 1971، المرجع السابق .

ذلك يمارس الملك إضافة إلى السلط المخولة له، السلط التي يختص بها البرلمان في المجال التشريعي[1].

– دستور الجزائر الصادر سنة 1996 نص من خلال المادتين 82، 129 حدد آجال الانتخابات التشريعية الجديدة، والمحدد دائما في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وتنسحب على هذا الدستور نفس الملاحظات الخاصة بدستور 1989 والتي تطرقنا إليها.

كما ذهب نفس المنحى دستور لبنان الصادر سنة 1926 والذي نص على أنه يجب أن يشتمل قرار الحل دعوة لإجراء انتخابات جديدة، ويجب أن تجرى وتنتهي في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر[2]، وكذلك دستور الكويت الصادر سنة 1962 والذي ينص على أنه إذا حل المجلس فيجب إجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل[3].

– دستور البرتغال الصادر سنة 1976 والذي ينص على أنه يجب أن يحدد مرسوم حل مجلس الجمهورية تاريخ الانتخابات الجديدة والتي يجب أن تتم خلال 90 يوما[4].

والملاحظ أن الدساتير التي اكتفت بتحديد موعد انتخابات المجلس الجديد، لم تتفق أيضا على تحديد هذا الموعد، ومن اجل ذلك نجد:

– دستور لبنان حدد مدة ثلاثة أشهر[5].

– دستور سوريا (صادر سنة 1950) حدد مدة 60 يوما من تاريخ مرسوم الحل، وإذا لم تجر الانتخابات خلال هذا الأجل سيستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فورا وكأن الحل لم يكن[6].

– دستور الكويت الصادر سنة 1962 إذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات جديدة للمجلس في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك

---

(1) – أنظر الفصل 72 من دستور المملكة المغربية الصادر سنة 1996 المرجع السابق.

(2) – أنظر المادة 25 من دستور لبنان الصادر سنة 1926، المرجع السابق.

(3) – أنظر المادة 107 من دستور الكويت الصادر سنة 1962 ، المرجع السابق .

(4) – أنظر المادة 175 من دستور البرتغال الصادر سنة 1976، المرجع السابق.

(5) – أنظر المادة 25 من دستور لبنان الصادر سنة 1926، المرجع السابق.

(6) – أنظر المادة 41 من دستور سوريا الصادر سنة 1950، المرجع السابق.

المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فورا كأن لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد(1).

- دستور سوريا الصادر سنة 1973 حدد مدة 90 يوما من تاريخ الحل(2).

- 70 يوما حسب دستور اليمن الصادر سنة 2001(3).

الملاحظ هو الاختلاف الواضح في تقدير المدة بين الحل وإجراء الانتخابات الجديدة، وهي في الحقيقة تقديرات المشرع لإمكانية تهيئة مناخ مناسب، وتوفير الوسائل والدعاية اللازمة للانتخابات الجديدة، وقد تختلف من دولة لأخرى حسب تعداد الهيئة الناخبة ومراجعة القوائم الانتخابية، وكذا نظام توزيع مكان استقرار السكان وشساعة الأقاليم، وكذا الإمكانيات المادية والبشرية التي يمكن تسخيرها لتأطير العملية، ومدى توفر البلاد على إعلام عام وخاص من شأنه الترويج للعملية وللبرامج الحزبية، لرفع نسبة المشاركة في الاقتراع، وكذا الرقابة على العملية الانتخابية الجديدة.

والملاحظ أيضا أن بعض الدساتير ترتب آثارا على عدم إجراء الانتخابات في آجالها باعتبار المجلس المنحل قائما، وقرار الحل كأن لم يكن، إلى غاية إجراء الانتخابات وإعلان نتائجها، في حين أن المشرع الدستوري الجزائري أهمل هذه الجزئية، ولم يرتب آثارا على إمكانية عدم إجراء الانتخابات التشريعية الجديدة بعد الحل في آجالها، مما يعتبر فراغا قد تغيب فيه الرقابة البرلمانية على الحكومة مدة طويلة وهو أمر غير مقبول، امام خطورة عواقب ذلك على استقرار الدولة ومؤسساتها.

وعليه يمكن القول إن الدساتير في معظمها اهتمت بمسألة آجال الانتخابات للمجلس الجديد، وكذا اجتماعه بعد الانتخابات مما يدل على أهميته، وحرص هذه الدساتير على

---

(1) – أنظر المادة 107 من دستور الكويت الصادر سنة 1962، المرجع السابق.

(2) – أنظر المادة 107 من دستور سوريا الصادر سنة 1973، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.f-law.net

(3) – انظر المادة 101 من دستور اليمن الصادر سنة 2001 ج ر عدد 07، ج 02، صادر بتاريخ: 2001/04/15.

عدم إطالة مدة غياب البرلمان، هذا الغياب قد تنجر عليه أثارا كبيرة على السلطات العامة، وسير مؤسسات الدولة، والدليل على ذلك هو ترتيب الدساتير لجزاءات على عدم احترام هذه المواعيد، منها عودة البرلمان القديم للاجتماع بقوة القانون، مما يدل على خطورة غيابه الطويل .

وللأسف المشرع الدستوري الجزائري لم يعط للمسالة الأهمية المطلوبة سواء في دستور 1989، أو دستور 1996 وهو ما يفتح المجال للاستفهام.

المطلب الثاني

تسبيب قرار الحل كضمان لعدم التعسف فيه

تتعلق هذه الضمانة بالسبب الذي من أجله أصدرت الجهة المختصة قرار بحل البرلمان، والملاحظ أن الدساتير لا تتحدد في تعين هذه الأسباب، كما تختلف في إلزام الجهة المختصة بالحل بتسبيب هذا القرار .

ولتسبيب قرار الحل أهمية بالغة، لأنه يبين الدوافع المختلفة والتي كانت وراء لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس النيابي، وعلى ضوء هذه الأسباب يمكن الحكم على سلامة الإجراء من عدمه، وعلى ضوء السبب يمكن للشعب أن يفهم ويقرر إن كان مع الحل أو مع المجلس المنحل، أي إن كان سيساند رئيس الجمهورية والحكومة، أو يساند البرلمان ويعيد ثقته في الأغلبية التي انتخبها سابقا.

وسنحاول التطرق إلى عناية الدساتير بذكر سبب الحل، وهل تتشابه أسباب الحل في الدساتير المختلفة؟

الفرع الأول

مدى الالتزام بتسبيب قرار الحل

بمراجعة نصوص كثيرة من دساتير الدول في جانبها المتعلق بحق رئيس الدولة في حل البرلمان نتبين أنها إما أن تسكت تماما عن التعرض لضمانة تسبيب قرار الحل، وعدم إلزام رئيس الدولة بتسبيب هذا القرار، وإما أن تلزم الرئيس بذلك بنص صريح، أو بدعوة ضمنية إلى ضرورة تسبيب قرار حل البرلمان استنادا إلى انه لكل تصرف سبب، وأن الشعب كي يكون حكمه منصفا بين السلطات يجب أن يعرف سبب تصرف الرئيس.

أولا- عدم إلزام رئيس الدولة بتسبيب قرار الحل: لا تحدد أغلب دساتير الدولة البرلمانية أسباب الحل، في مقابل ذلك تترك المسألة لتقدير السلطة التنفيذية، مع عدم إلزامها بنص صريح بتسبيب قرار الحل، رغم أنه يلاحظ أن بعض الدساتير وإن لم تلزم رئيس الدولة بتسبيب قرار الحل، إلا أنها قد ذكرت سبب الحل، ومن ثم يلتزم الرئيس به إذا كان له حق الحل.

وكمثال على ذلك نجد دستور الجزائر 1996 الذي يجيز لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان، ولكن دون إلزامه بذكر هذا السبب[1]، وهو مذهب كذلك دستور 1989 [2] ما جعل رئيس الجمهورية يقدم في 1992/01/04 من خلال نص مقتضب أبدى فيه إعلان حل البرلمان في مادة أولى، ونشر هذا القرار في الجريدة الرسمية في مادة ثانية، مع عدم الإتيان نهائيا على ذكر سبب الحل إن صراحة أو ضمنا.

ثانيا - إلزام رئيس الدولة بتسبيب قرار الحل: تتجه بعض الدساتير التي أقرت سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، إلى إلزامه بتسبيب قرار الحل، وهذا الإلزام قد يكون بنص صريح، أو ضمني .

1- الإلزام الصريح بتسبيب قرار الحل: قد تلزم بعض الدساتير صراحة رئيس الدولة بتسبيب

---

(1) - انظر المادة 129 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

(2) - انظر المادة 120 من دستور الجزائر الصادر سنة 1989، المرجع السابق .

قرار الحل ومثال ذلك:

- دستور سوريا الصادر سنة 1950 والذي نص على أنه لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس النواب بمرسوم معلل[1].
- دستور الكويت الصادر سنة 1962 والذي نص على أنه للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل[2].
- دستور سوريا الصادر سنة 1973 والذي نص كذلك على أنه لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر منه[3].
- دستور لبنان الصادر سنة 1926 والذي نص على أنه يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرارا معللا بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب[4].
- دستور مصر الصادر سنة 2012، والذي نص على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب ، وبعد استفتاء الشعب[5].

كما أن هناك دساتير قيدت رئيس الدولة بتوجيه خطاب للأمة، قبل حل البرلمان، وفي الحقيقة يهدف الرئيس من خلال توجيهه هذا الخطاب بحل البرلمان هو أن يبين مباشرة للشعب أسباب لجوئه إلى هذا الإجراء، وبالتالي فالمسألة متعلقة بعنصر التسبيب، ومن ذلك نجد دستور المغرب الصادر سنة 1962، ومن خلال الفصل 77 للملك بعد توجيه خطاب للأمة أن يحل مجلس النواب.

وهو نفس التوجه الذي حافظ عليه المغرب في دستور 1996 المعدل والمتمم، ضمن نص الفصل 71 منه على أنه للملك بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان،

---

(1) – أنظر المادة 85 من دستور سوريا الصادر سنة 1950، المرجع السابق.

(2) – أنظر المادة 107 من دستور الكويت الصادر سنة 1962، المرجع السابق.

(3) – أنظر المادة 107 من دستور سوريا الصادر سنة 1973، المرجع السابق.

(4) – أنظر المادة 55 من دستور لبنان الصادر سنة 1926، المرجع السابق.

(5) – أنظر المادة 127 من دستور مصر الصادر سنة 2012 ، المرجع السابق .

ورئيـــس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة، أن يحل مجلس البرلمان، أو أحدهما بظهير شريف[1].

1- **الإلزام الضمني بتسبيب قرار الحل:** إن الغاية من الحل هو اللجوء للشعب ليقول كلمته في صراع بين مؤسسات الدولة (البرلمان، حكومة، رئاسة الجمهورية)، وما دام هذا الشعب قد كشف عن رأيه فليس هناك من سبب يدعو إلى الحل من جديد بسبب فصل الشعب فيه إلا عد مصادرة لرأي الهيئة الناخبة وخروجا عن الأصل الديمقراطي.

وعلى العكس من الفرض السابق قد لا يلزم النص الدستوري صراحة رئيس الدولة بتسبيب قرار الحل، ولكن لما نأخذ بقاعدة "عدم جواز حل المجلس النيابي مرة ثانية لنفس السبب الذي سبق وان حل به، وبعبارة أخرى عدم جواز الحل لنفس السبب مرتين، نفهم أن الرئيس ملزم ضمنيا بتسبيب قرار الحل.

والمعنى أنه متى ألزم الدستور رئيس الجمهورية عدم حل البرلمان مرتين لنفس السبب، فإن المنطق يقتضي أن نعرف السبب الأول الذي حل البرلمان حتى لا نعيد تكرار الحل لنفس السبب، والقاعدة أنه ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب، ومعرفة السبب الأول واجب للتأكد من أن حل البرلمان للمرة الثانية لم يكن لنفس السبب[2]، ومن الدساتير التي أخذت بقاعدة عدم حل البرلمان مرتين بنفس السبب نجد:

- دستور الكويت الصادر سنة 1962 من خلال المادة 107 التي تنص على أنه "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، غير أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى"[3].
- دستور مصر الصادر سنة 1923 والذي نص من خلال المادة 88 على أنه "إذا حل مجلس النواب في أمر، فإنه لا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر".

---

(1) – انظر الفصل 71 من دستور المغرب الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

(2) – زيد بدر فراج، المرجع السابق، ص ص 118، 119.

(3) – سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 539 .

– دستور مصر الصادر سنة 1930 والذي نص على أنه لا يجوز حله – مجلس النواب– أكثر من مرة لسبب واحد[1].

وفي ظل دستور 1971 فقد نصت المادة 136 على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة"، ومؤدى ذلك أنه يجب أن تكون هناك ضرورة تدفع إلى حل البرلمان[2]، والمنطق يقتضي أن يذكرها الرئيس في القرار الصادر بذلك أو في خطاب يوجه للأمة إذا نص الدستور على ذلك.

– دستور النمسا الصادر سنة 1929 والذي نص من خلال المادة 29 منه على حق الرئيس الفيدرالي حل المجلس الوطني، ولكن لا يمكنه ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة لنفس السبب بمعنى عدم تكرار الحل لنفس السبب أكثر من مرة ، والحكمة من كل ذلك هي انه بمجرد التعرف على رأي الشعب في موضوع معين وبصورة واضحة ، فلا محل لحل المجلس الجديد، وإلا كان ذلك من قبيل التحدي للشعب[3].

الفرع الثاني

تحديد الأسباب الموجبة للحل

تتجه الدساتير بصدد بيان سبب الحل اتجاهين مختلفين، فالأول عدم تضمين الدستور أساسا لأسباب الحل، والاتجاه الثاني هو تضمين نصوص الحل سبب الحل.

أولا– عدم نص الدستور على سبب للحل: قد تتضمن الدساتير نصوصا تتعلق بحل المجلس النيابي، ولكنها لا تذكر سببا لذلك، وقد يخال أن سبب الحل في هذه الحالة غير موجودة على الإطلاق، ولكن الأمر عكس ذلك إذ أن أسباب الحل قد ترد في الأعمال التحضيرية للدستور، كما أن الفقه يشير إلى هذه الأسباب باعتبارها مرتبطة بالنظام الدستوري القائم، أو قد توجد هذه الأسباب في الديباجة أو المقدمة الخاصة بالدستور أو

---

(1) – انظر المادة 38 من دستور مصر الصادر سنة 1930، المرجع السابق.

(2) – بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص ص 111، 112.

(3) – سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ، ص 540 .

بالظروف التاريخية التي عاصرت وقت وضع الدستور[1]، ومن هذه الدساتير نذكر دستور مصر (1923)، وكذلك دستور ايطاليا(1947)، دستور مصر(1956)، دستور فرنسا (1958).

ثانيا- تضمن نصوص الدستور أسباب الحل: على عكس الحالة السابقة قد تتضمن الدساتير في الموضوع المتعلق بحل البرلمان سببا أو أسبابا للحل، وفي هذا الصدد نجد: دستور البرتغال (1933)، دستور الجزائر(1963)، دستور المغرب(1962)، دستور فرنسا (1946)، وكذلك دستوري الجزائر لسنتي(1989،1996) حين نصا على بعض أسباب الحل[2]، ونشير أنها لم ترد محصورة في مادة واحدة وإنما جاءت متفرقة ومن هذه الأسباب:

- رفض الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية (المادة 82 من دستور 1996)
- رفض لائحة الثقة التي يطلبها رئيس الحكومة (المادة 84 من دستور1996).

مما سبق بيانه يمكن أن نخلص إلى أن من الدساتير ما يذكر سبب الحل، ومنها ما يغفل هذه الضمانة، وفي ذلك يبدي الباحث الملاحظات التالية:

- سكوت الدستور عن بيان سبب الحل لا يعني عدم وجود أسباب للحل، فقد ترد هذه الأسباب في الأعمال التحضيرية للدستور، كما أن الفقه قد يشير إليها باعتبارها لصيقة بالنظام الدستوري القائم في بلد ما.
- لا مبرر لإلزام رئيس الجمهورية بتسبيب قرار الحل ما لم يرد نص صريح بذلك، أما إذا لم يتحقق ذلك فلا يجوز تقييد سلطة الرئيس في الحل بدون مقيد[3].
- اتجاه عدم إفصاح الدساتير عن أسباب الحل يمكن أن يكون مبررا، لأن تحديد حالات الحل على سبيل الحصر قد يكون عقبة في طريق سير المؤسسات

---

(1) – دانا الكريم سعيد، المرجع السابق، ص122.

(2) – مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص69.

(3) – زين بدر فراج، المرجع السابق، ص169.

الدستورية في بعض الحالات، كما أن التجربة أثبتت عدم صلاحية ذكر أسباب الحل على سبيل الحصر، كما هو الشأن بالنسبة للدستور اللبناني، حيث حصر أسباب الحل في عناصر منها:

- إذا تمرد المجلس عن الاجتماع رغم دعوته مرتين متواليتين.
- في حالة ردة الميزانية برمتها بقصد شل يد الحكومة.

ولكن بعد تعديل 1929 للدستور لم تعد أسباب الحل محصورة، بل أصبحت متروكة لتقدير رئيس الجمهورية والحكومة.

- تحديد أسباب الحل سلاح ذو حدين فهو يحد من سلطة الحكومة تجاه البرلمان، ويمنع هيمنتها إلا أنه في ذات الوقت قد يستجد أمر خطير يستدعي حل البرلمان لصالح الأمة، ولا تجد الحكومة سببا تستند إليه للحل، فيكون حلها للمجلس أمرا غير دستوري.

وبصفة عامة يرى الباحث أنه ليست الإشكالية في تحديد أسباب الحل أو في عدم تحديدها في الدستور، بل الأهم من كل ذلك أنه إذا ذكرت هذه الأسباب، فيجب ألا تكون على سبيل الحصر بل على سبيل المثال، كما أنه يجب ذكر وفي كل الأحوال سبب الحل في القرار الذي تصدره الجهة المختصة حتى يمكن للشعب تحديد موقفه مما يحدث بين السلطات من نزاع .

وفي الأخير يمكن القول أنه من مرتكزات النظام النيابي البرلماني اعتماد حق حل البرلمان كوسيلة لإحداث التوازن المنشود بين سلطات الدولة، بالاحتكام إلى رأي الشعب مصدر كل السلطات، وذلك بأعمال حق كل سلطة في إزالة الأخرى وامتلاك الوسيلة لذلك، فحق البرلمان بإسقاط الحكومة، يقابله حق الحكومة في إزالة البرلمان بحله، وعليه فحق الحل هو إنهاء العهدة النيابية من طرف السلطة التنفيذية قبل النهاية الطبيعية لها والمقرر دستوريا.

وأمام وجود هذه الإمكانية المتمثلة في حق كل سلطة في إزالة الأخرى، ظهر لهذا الحق مؤيدون ومعارضون باعتباره فكرة فقهية من أسس النظام البرلماني التقليدي.

ومهما قيل عن التأييد والمعارضة فإن حق الحل هو تصرف قانوني مصدره الدستور، تلجأ إليه السلطة التنفيذية تفعيلا للتوازن، وتحقيقا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي ميز النظام البرلماني، لدوافع ومبررات قد ينص عليها الدستور (تسبيب قرار الحل)، أو يفرضها دافع عمل السلطات العامة في الدولة، وبالتالي تدخل سلطة التقدير، ولم يكن حق الحل وليد الصدفة وإنما كان نتيجة تطور طويل للنظام الدستوري الانجليزي سبق في ظهوره حتى قيام النظام البرلماني الكلاسيكي، بل كان من أهم الركائز التي قام عليها إن لم نقل أهمها فعلا.

وقد رأينا أن الحل أنواع ؛ أهمها الحل الرئاسي، والحل الوزاري، كما قد لا يتوقف قرار الحل على قرار من السلطة التنفيذية، فقد يرتبط بحدوث أمر معين يحدده الدستور يجعل من قرار الحل نافذا معلقا على شرط واقف، إذا تحقق أصبح حل البرلمان أمرا لا مفر منه وعليه ظهر الحل بقوة القانون والحل الإلزامي.

وحتى لا يساء استعمال حق الحل فقد أقرت الدساتير قيودا قد تتصل بالمواعيد والإجراءات، كما قد تتصل بالسبب الذي قد يحتم الدستور تأسيس قرار الحل عليه، ونود الإشارة إلى أن الدساتير اختلفت في درجة الأخذ بهذه القيود لاعتبارات موضوعية وسياسية داخلية، وأن القيود التي تناولناها لا تتصل ببلد معين، وإن كنا نود في غالب الأحيان التطرق للقيود والضمانات الواردة في الدستور الجزائري.

ورغم كل ذلك بقي القول أنه إذا كان الفقه ينظر إلى ضمانات عدم التعسف في حل البرلمان باعتبارها ضمانة مهمة تحول دون الإخلال في التوازن بين السلطات، فالباحث يرى أنه إذا لم يوقع الدستور ذاته جزاء على مخالفتها كاعتبار الحل كأن لم يقع، يجعل من هذه الضمانات دون فائدة، وأشار إلى ذلك الدستور البرتغالي صراحة، وهو من الدساتير الصريحة في هذا المجال من خلال نص المادة 3/175، حيث أشار إلى أن عدم

مراعاة نصوص هذه الفقرة من المادة 175 باعتبار أن الفقرتين1،2 تتحدثان عن موعد إجراء الانتخابات، وعدم جواز الحل في حل حالة الطوارئ والحصار- يؤدي إلى الانعدام القانوني لمرسوم الحل(1).

وطالما أن الدستور قرر انعدام الحل عند مخالفته الدستور، فإنه لا مفر من إعمال رقابة القضاء عليه – رقابة المحكمة العليا الدستورية- ففي بلجيكا يستلزم أخذ رأي مجلس الدولة قبل الحل، ويناول القضاء البلجيكي جانب المشروعية في القرار من حيث صياغة مشروع قرار الحل، وقيمته القانونية دون أن يمس ملاءمة إصدار القرار، حيث تبقى المسألة اختصاصا خالصا للملك وحكومته وسلطتهما التقديرية.

أما في الجزائر فالملاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري لم يعط كغيره تعريفا لحق الحل، واكتفى بتحديد جهة اختصاص وحيدة بإقراره، وهي رئيس الجمهورية يتخذه بناء على السلطة التقديرية الخالصة مع بعض القيود الشكلية غير الفعالة، كما حدد الدستور الجزائري الأخير بعض الحالات التي ينجز عنها حل البرلمان، ولكن قرار الحل دائما يبقى خاضعا للسلطة التقريرية لرئيس الجمهورية.

كما أن الدستور الجزائري لم يضع جزاء مباشرا لمخالفة رئيس الجمهورية لبعض الإجراءات الشكلية قبل إقرار حل البرلمان، هل يبطل قرار الحل أم لا ؟ كما لم يترك مجالا للطعن في قرار الحل أمام أي جهة كانت، مما يدل على الطابع الانفرادي الشخصي لحق حل البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، وهو ما يجعل منه حسب استنتاج الباحث وسيلة لتحكم السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية في البرلمان وعمله، بدل أن يكون وسيلة التوازن التي ينشدها النظام البرلماني.

وبعد أن عرفنا ماهية حل البرلمان من خلال مفهومه كذا التطرق للضمانات أو القيود التي تحول دون التعسف في استخدامه، يرى الباحث أن هناك مسالة مهمة أخرى

---

(1) _ PH . Lauvaux . op , cit, P 249.

وانظر كذلك: المادة 175 من دستور البرتغال الصادر سنة 1976، المرجع السابق.

في إطار دراسة حق الحل وتتمثل في والوظائف التي يلعبها الحل في النظام البرلماني بصفة خاصة، والأنظمة السياسية التي قد تلجا إلى تطبيقه بصفة عامة، هذه الوظائف يمكن استنباطها - كما جرت العادة في الباب الأول- من الدساتير المختلفة إن نصت على ذلك، أو نلجأ إلى بعض الممارسات الواقعية التطبيقية التي تخدم الموضوع لاستنتاجها، وكل ذلك دون إهمال الآثار التي يخلفها قرار الحل- مهما كان مصدره- سواء على السلطة التشريعية والأعمال المعروضة عليها، أو على السلطة التنفيذية نفسها، وكل هذا مع التفصيل في الباب الثاني من هذا البحث.

الباب الثاني

مبـررات حق حل البرلمان وآثـاره

رغم مكانة حق حل البرلمان في النظام البرلماني في تحقيق التوازن بين السلطات العامة من خلاله، وهو ما أكدناه في الباب الأول، إلا أن هذا الحق لا تمارسه السلطة التنفيذية كلما أرادت ذلك- إذا زاد الشيء عن حده انقلب إلى ضده- وعليه إضافة إلى ضمانات عدم التعسف في استخدامه التي رأيناها في الباب الأول لابدَّ أيضا أن يكون استخدامه مبررا، وهذه المبررات منها ما هو منصوص عليها في الدساتير، ومنها ما أوجدته الظروف العملية، والتي تتعلق عادة بالسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية (رئيس دولة- حكومة)، باعتبار انه من الصعوبة بمكان حصر كل مبررات الحل.

ومن جهة ثانية فإن ممارسة حق حل البرلمان لا يمكن أن يمر دون أن يرتب له آثارا على السلطتين التنفيذية والتشريعية وعلى استمرارية أعمال الدولة، وفي هذا الموضوع مهمٌ جداً أن نتطرق إلى ما يخلفه الحل من فراغ تشريعي قد تطول مدته، وهو ما قد يضر بمصلحة البلاد ومصالح الناس وحاجاته.

وعليه ستنصب دراستنا على كل ما سبق من خلال تخصيص فصلين، الأول لدوافع ومبررات حل البرلمان، نركز من خلاله على الجانب القانوني دون إهمال لبعض المبررات ذات الطابع الفني، لنعرج في الفصل الثاني على دراسة آثار حل البرلمان سواء على السلطة التنفيذية أو التشريعية.

الفصــل الأول

مبررات حق حــل البرلمان

تتعدد المبررات التي يمكن أن تؤدي إلى حل البرلمان، منها ما يتسم بالطابع السياسي –وهي الغالبة– ومنها ما يغلب عليها الطابع الفني المحض.

وتعتبر المبررات السياسية في الواقع العملي هي الأكثر شيوعاً وانتشاراً، حيث تلعب عملية حل البرلمان وظيفة سياسية لفض النزاع بين مؤسسات الدولة؛ بين رئيس الدولة والبرلمان، أو بين رئيس الحكومة والبرلمان، أو حتى بين غرفتي البرلمان ذاته، حيث يقول "Duguit" في هذا الخصوص" إن الهدف الأساسي منه سياسي دون شك ويترجم من خلال الاحتكام إلى إرادة الهيئة الناخبة للفصل في الصراع بين الرئيس ومجلس النواب"[1].

كما قد يتم حل البرلمان لأجل تحقيق استقرار النظام السياسي في الدولة، خاصة دعم وتحقيق الاستقرار الوزاري وكذا دعم الأغلبية البرلمانية.

ومع ذلك لا يجب إهمال بعض المبررات الفنية لحل البرلمان، نذكر منها حل البرلمان لإجراء التعديلات الدستورية، أو بسبب تغيير النظام الانتخابي للدولة أو بسبب قرب انتهاء مدة المجلس التشريعية، أو حتى مجرد معرفة رأي الشعب في مسائل ذات أهمية وطنية ترى الحكومة أنها يمكن أن تؤثر على مستقبل البلاد كلها، ومن واجبها أن ترجع الكلمة فيها للشعب صاحب السيادة أولا وأخيرا.

---

(1) – أنطوان سعد، المرجع السابق، ص217.

المبحث الأول

المبـــررات السياسيـــة لحــل البرلمـــــان

تعتبر المبررات السياسية كما اشرنا الأكثر شيوعاً عن غيرها في الواقع العملي، حيث يلعب البرلمان وظيفة سياسية مهمة في إطار النظام السياسي للدولة، فقد يهدف الحل إلى فض النزاع بين السلطات العامة في الدولة، أو يهدف إلى دعم الأغلبية البرلمانية، أو لمواجهة حالة الضرورة، رغم أن المنطق يصور أن اللجوء للحل هو آخر الدواء، وتمليه ضرورة ملحة في الدولة في كل الأحوال.

المطلب الأول

حــل البرلمان لأجل فــض النزاع بين السلطات العامة

قد يكون حل البرلمان وسيلة ناجعة في حل الخلافات بين السلطات العامة في الدولة، أو حتى داخل السلطة الواحدة، وهذه النزاعات قد تنشب بين رئيس الدولة والبرلمان، أو بين الحكومة والبرلمان، وكما قد تنشب داخل البرلمان ذاته، ويتجسد ذلك في عدم التوافق بين غرفتي البرلمان في الدول التي تتبنى ازدواجية في السلطة التشريعية، كما قد يكون الحل وسيلة لأجل تحقيق الاستقرار للنظام السياسي في الدولة، ومنها استقرار عمل السلطات العامة فيها.

الفرع الأول

حل البرلمان بسبب الخلاف بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

بما أن مبررات حل البرلمان عادة ما تتصل مباشرة بآليات عمل سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية، والاحتكاك المتواصل بينها في إطار الرقابة المتبادلة، فإن ذلك حتماً يتولد عنه أحيانا اختلاف في وجهات النظر تصل إلى حد الخلاف، وعرقلة عمل مؤسسات الدولة كلها.

فالسلطـــة التنفيذيـــة عادة تتكون في الأنظمة البرلمانية من هيئتين هما رئاسة الدولة والحكومة ؛ فالأولى يعتبر فيها رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، ويتولى منصبه عن طريق الوراثة، كما هو الحال في الأنظمة الملكية البرلمانية (بريطانيا)، وإما عن طريق الانتخاب كما هو الحال في الجمهوريات التي تأخذ بالنظام البرلماني، وهذا الانتخاب يكون من قبل البرلمان لفترة زمنية محددة.

واستناداً إلى قاعدة حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني سياسيا يمارس سلطات شكلية في غالبها، وينبغي أن يوقع معه على قراراته رئيس الحكومة والوزراء المختصين ماعدا بعض القرارات[1].

إلى جانب رئيس الجمهورية نجد في أعلى هرم السلطة التنفيذية رئاسة لحكومـــــة؛ وهي هيئة دستورية جماعية مكونة من وزراء يرأسها وزير أول أو رئيس الوزراء وهو رئيس الحكومة، وهي متضامنة مع بعضها بمعنى أنَّ القرارات المتخذة في الحكومة بعد الدراسة والمناقشة يلتزم بها جميع أعضاء الحكومة دون استثناء، وهو ما يصطلح عليه باسم التضامن الوزاري، والمداولات أثناء انعقاد مجلس الوزراء سرية، والوزير الذي يخالف السرية لا يلتزم بالتضامن الوزاري عليه الاستقالة من الوزارة أو تتم إقالته.

تتشكل الحكومة في الأنظمة البرلمانية بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة بعد إجراء الرئيس مشاورات نيابية للبحث عن الشخص الذي يتولى رئاسة الحكومة، وعادة ما تركز هذه المشاورات حول أصحاب الأغلبية البرلمانية، وهذا الأخير(رئيس الحكومة الذي سيتم اختياره) يتولى مهمة البحث بدوره وتشكيل طاقمه الوزاري، وهذه الاستشارات والمشاورات تلعب دوراً مهماً تتمخض عنها حكومة وبرلمان متوافقان.

---

[1] – عصام سليمان، المرجع السابق، ص 18

ويختلف توزيع الصلاحيات بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة ما بين النظام البرلماني الأحادي والنظام البرلماني الثنائي، ففي الأول يتمتع رئيس الدولة بصلاحيات أوسع لدرجة تصل إلى إناطة السلطة التنفيذية، ويصبح هو وواجهتها بدل الحكومة، كما هو الحال مثلاً في الأردن، ويكون لرئيس الدولة حق تعيين الوزراء، وحق إقالتهم وتسمية رئيس الوزراء، وتكون الحكومة بمثابة مساعد لرئيس الدولة.

أما في الأنظمة البرلمانية الأحادية فصلاحيات رئيس محدودة جداً، وأحياناً تكون رمزية كما هو الحال في بريطانيا، وتتولى الحكومة السلطة التنفيذية، وتشكيلها عادة ما يرتبط بالأغلبية في مجلس النواب، هذا الأخير يتولى مراقبة الحكومة، وهي المسؤولة أمامه.

أما الطرف الثاني في النزاع بين السلطات الذي قد يؤدي إلى حل البرلمان نجد السلطة التشريعية؛ وهي تلك الجهة التي تقوم بصنع أو سن القوانين أساسا، أي بوضع القواعد القانونية العامة الملزمة للأفراد والجماعة داخل نطاق الدولة.

وتعتبر البرلمانات في الدول الحديثة مظهرا من مظاهر الديمقراطية، حيث وجدت للقضاء على الحكم الملكي المطلق[(1)]، وهي تستجيب في تنظيمها العام المعقد بالتدقيق للمكونات الأساسية في الأمة التي ستمثلها[(2)].

وتحتل السلطة التشريعية مكانة مهمة بين مؤسسات الدولة، فهي في نظر بعض السياسيين الجهاز الأساسي وصاحب النفوذ، وذلك رغم أن الهيئة في السنين الأخيرة في معظم بلاد العالم قد أخذت تضعف قوتها ونفوذها[(3)] بسبب تزايد مهام الدولة، وما يتطلبه بعضها من تدخل سريع لا يمكن للبرلمان مواجهتها لتعقد وبطء إجراءات عمله، وهو ما أدى إلى إسناد الكثير من وظائف البرلمان للسلطة التنفيذية، وبذلك فقدت البرلمانات

---

(1)- KHalfa Mameri , Reflescion sur la Constitution Algerienne, Enal/Opu ,2eme edi,1983, p103

(2)– Leon du Guit,Traite de droit Constitutionnel – l organisation politique de la France , T 4, Boccard, paris , 1924 ,pp105,106 .

(3)- محمد عبد المعز نصر، النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية ، بيروت ، ص 36

المكانة التي كانت تحتلها في مختلف الأنظمة السياسية، حيث غدت اختصاصاتها مقيدة من حيث مجالات التدخل.

وعليه سنحاول التطرق من خلال ما يلي إلى أسباب حل البرلمان حسب أطراف الخلاف؛ فإذا كان البرلمان هو الطرف الثابت، فان الطرف الآخر كما قدمنا قد يكون رئيس الحكومة كما قد يكون رئيس الجمهورية.

أولا- حل البرلمان بسبب الخلاف بين رئيس الحكومة والبرلمان: أشرنا سابقاً إلى أن النظام البرلماني يقوم أساساً على التعاون بين السلطات، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكن هذا التعاون من المنطقي أن لا يدوم دائماً، ولا بدَّ أن نأخذ بعين الاعتبار إمكانية حدوث خلاف خطير بين البرلمان والحكومة في بعض المسائل، ويشكل حل البرلمان في هذه الحالة الوسيلة الملائمة للخروج من تلك الأزمة، وهو وسيلة علمية بغرض عرض الأمر على الشعب صاحب القرار الفاصل في هذا الخلاف.

ويعتبر هذا السبب الصورة الأكثر شيوعاً في الواقع العملي من صور النزاع الأخرى المتوقع حدوثه بين السلطات الدستورية، والتي تقود إلى اللجوء لاستخدام حق الحل لفض النزاع.

والنزاع بين الحكومة والبرلمان لا نجد له مكانة إلاَّ إذا أصبحت الأغلبية البرلمانية معادية للحكومة وسياستها، وقد ينشب هذا العداء بين الحكومة والبرلمان بغرفتيه، أو بينها وبين إحدى الغرفتين في الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين، وهو بذلك وسيلة لتحكيم الامة في نزاع قائم بين البرلمان والحكومة[1].

وإذا رجعنا إلى تطبيق حق الحل كوسيلة لفض النزاع بين الحكومة والبرلمان لوجدنا أن توظيفه في التاريخ الدستوري البريطاني خاصة في القرن 18 وبداية القرن 19 لم يكن موجوداً لسبب بسيط، وهو سيطرة الملك ونفوذه وتأثيره على كيان الدولة، فهو

---

(1) – سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص525.

وكذلك انظر: عصام الدبس، المرجع السابق، ص ص297،298.

المتحكم في الوزراء والحكومة، باعتبارهم مستشارين له يملك حق تعيينهم، كما له حق عزلهم، كما يهيمن الملك على هيئة الناخبين، ومن ثمَّ توجيههم نحو اختيار أغلبية توافقه في البرلمان، فتصبح هيئة الناخبين، تسعى في اختيار ممثليها بقدر كبير نحو كسب رضا الملك، وعليه أصبحت مسألة حل البرلمان ليس لها من سبب إلا إذا كانت الرغبة في التجديد المبكر لأعضائه، وإلا فإذا كان هناك نزاع بين الحكومة والبرلمان فالأولى إقالة الحكومة كأفضل وسيلة[1].

ومن بين الدساتير التي تضمنَّت هذا السبب لحل البرلمان نجد:

1- دستور فرنسا الصادر سنة 1946 من خلال نص المواد 49،50،51، والتي وردت في على الشكل التالي:

- المادة 49 تنص على أن "مسألة الثقة لا يمكن أن تطرح إلاَّ بعد مداولات في مجلس الوزراء، ولا يمكن أن تتم إلا بواسطة رئيس المجلس، والتصويت على الثقة لا يمكن أن تتم إلا بعد يوم كامل من إيداعها لدى الجمعية، وهذا الرفض يؤدّي إلى الاستقالة الجماعية لأعضاء الحكومة".
- المادة 50 تنص على أنّ "التَّصويت من قبل الجمعية الوطنية على الاقتراح بتوجيه اللَّوم إلى الحكومة يؤدّي إلى الاستقالة الجماعية، والتصويت لا يمكن أن يتم إلاَّ بعد مرور يوم كامل من إيداع الاقتراح عليه، والاقتراح بلوم الحكومة لا يمكن تبنيه إلاَّ بالأغلبية المطلقة في البرلمان".
- المادة 51 تنص على أنَّه "إذا حدث خلال 18 شهرا أزمتان وزاريتان وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادتين 49، 50، فإنَّ حل الجمعية الوطنية يمكن أن يتقرر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي رئيس الجمعية".

الملاحظ أنَّ المواد السابقة تدل على حالة وجود أزمة بين الحكومة والبرلمان استدعت طرح الثقة بالحكومة، وتعدد هذه الأزمات يدل على عدم التوافق التام خاصة مع

---

(1) – علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 207.

قصر المدة (18 شهرا)، وعليه نصت المادة 51 على أن أفضل حل للخروج من الأزمة هو حل البرلمان، والذي يمكن أن يتقرر من خلال مجلس الوزراء بعد استشارة شكلية لرئيس الجمعية الوطنية.

2- دستور مصـــر الصادر سنة 1971 من خلال المادة 127 التي تنص على أنه "لمجلس الشعب أن يقرر بناءً على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر قرارا بأغلبية الأعضاء، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه للحكومة، وبعد مرور ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب، وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع، وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلسين والحكومة على الاستفتاء الشعبي، ويجب أن يجري الاستفتاء خلال 30 يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة ".

وقد سار على نفس نهج الدستورين الفرنسي (1946) والدستور المصري (1971) كل من دستور تركيا الصادر سنة1961 من خلال نص المادة 108[1]، مع الإشارة إلى أن المشرع الدستوري التركي استعمل كذلك عبارة "إجراء انتخابات جديدة" بدل عبارة "حل

(1) – تنص المادة 108 من الدستور التركي على انه إذا أسقطت الوزارة مرتين بسبب عدم منحها الثقة ولم تحز على الثقة مرة ثالثة، فيجوز لرئيس الوزراء أن يطلب من رئيس الجمهورية إجراء انتخابات جديدة لمجلس الأمة، وبناءً على هذا الطلب فيجوز لرئيس الوزراء أن يطلب من رئيس الجمهورية أن يقرر إجراء انتخابات جديدة بعد استشارة رئيس كل من المجلسين"

زين بدر فراج ، المرجع السابق، ص136.

المجلس"، وكذلك دستور البرتغال الصادر سنة 1976 من خلال نص المادة 198[1]، إضافة إلى دساتير كل من اليونان الصادر سنة 1975 من خلال نص المادة 41، وكذلك دستور اليابان الصادر سنة 1946 من خلال نص المادة 61، ودون أن نغفل دستور اسبانيا الصادر سنة 1978[2].

الملاحظ أنَّ هذه الدساتير نصَّت صراحة على حل البرلمان في حالة حدوث خلاف بينه وبين الحكومة، ويجب على رئيس الدولة قبل اتخاذ هذا القرار مراعاة الانعكاسات الخطيرة التي سوف تترتب عليه، حيث إنَّ نتائج الانتخابات التي تلي الحل إذا أسفرت عن فوز الأغلبية القديمة، فإن ذلك يمثل انتكاسة لرئيس الدولة ممّا قد يضطرّه إلى تقديم استقالته.

أما الدستور الجزائري الصادر سنة 1996 المعدل فإن المادة 81 المعدّلة[3]، تنص على أنه" يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله، يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها".

أما المادة 82 فتنص على أنه "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً، وتستمر الحكومة القائمة في تيسير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

---

(1) – المادة 198 من الدستور البرتغالي: "يقوم رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية إجبارياً حينما ترفض الثقة أو حينما تصوت برقابة الحكومة وتثير بذلك –للأسباب السالفة الذكر– تشكيلاً وزارياً ثالثاً".

PH . Lauvaux , op .cit , p 489

وانظر كذلك: زيد بدر فراج، المرجع السابق، ص 137.

(2) – انظر المادة 99 من دستور اسبانيا الصادر سنة 1978، المرجع السابق.

(3) –المادة 81 معدلة بموجب المادة رقم 8 من القانون رقم 08- 19، المرجع السابق.

الملاحظ أنَّ هذه المادة تكرس نوعا من الحل ليس لأي جهة يدٌ في تقريره، وإنَّما هو حل إلزامي بقوة النَّص الدستوري متى توفر شرط رفض برنامج الحكومة مرتين متتاليتين، من طرف نفس المجلس والذي يؤدّي إلى انحلاله، هذا يعني أنَّ برنامج الحكومة لا يتوافق مع تطلعات نواب الأمَّة، أو أن نواب الأمة في خلاف مع رئيس الجمهورية، حول تعيين الوزير الأول أو حول مخطط عمل الحكومة المستمد من برنامج الرئيس، وهذا النّوع من الخلاف سنتناوله لاحقاً.

لكن بالعودة إلى نص المادة 84 التي تنص على أنه " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته في هذه الحالة ، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه ".

من خلال هذه المادة نستخلص أن الخلاف الذي نشب بين الحكومة والبرلمان، ووصل الأمر لحد طلب التصويت بالثقة، ورفض البرلمان منح الوزير الأول هذه الثقة، تكون نتيجته هو إسقاط الحكومة وتقديم استقالتها، وهو أمر منطقي باعتبار أن الحكومة ترفض أن تبقى تحت رحمة البرلمان وتوجيهاته استناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

والفقرة الموالية لنفس المادة أوردت إجراءً آخر وهو لجوء رئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة إلى تطبيق المادة 129 من الدستور، والتي تنص على أنَّ رئيس الجمهورية له هو أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وهو حق شخصي لرئيس الجمهورية لا يستطيع تفويضه يمارسه دون تدخل من أي جهة كانت.

ونستنتج من عبارة "قبل قبول الاستقالة" أنَّ رئيس الجمهورية يمكنه الحفاظ على الحكومة، وبدل ذلك يلجأ إلى حل البرلمان "المجلس الشعبي الوطني"، منحازا بذلك إلى صف الحكومة ضد البرلمان، متحملاً مسؤولية نتائج الانتخابات، خاصة في حالة إفرازها

لنفس الأغلبية، ولكن الدستور في المقابل لم يحمله مسؤولية هذا القرار، بل وضعه في هذه الحالة في خانة الحكم بين السلطات غير المسؤول عن نتائج حكمه.

وقد ثار تساؤل فقهي حول مدى تحقيق الحل للأهداف التي وقع لأجلها، بمعنى هل يؤدي فعلاً إلى حسم الخلاف بين الحكومة والبرلمان؟ خاصة إذا أخذنا الحالات التي لم يتم

فيها هذا الأمر[1].

الرَّأي أنَّ الحل يؤدي إلى حسم الخلاف بين الحكومة والبرلمان، ولكن هذه النتيجة مرهونة باستخدامها طبقاً للضَّوابط والقيود التي نصَّ عليها الدستور من جهة، ومن جهة ثانية أنَّ اللجوء إلى الشَّعب للحسم في الخلاف بين البرلمان والحكومة يصبح عديم الجدوى في مجتمع لا يتمتع بالقدرة الكافية على فهم دوافع الخلاف وآثاره، ومدى أهمية المسائل المعروضة عليه، وعدم القدرة هذه تؤدّي إلى نتائج بالغة الخطورة، قد لا تكون معبرة على الإرادة الحقيقية للناخبين[2].

والسّؤال الذي يرتبط بسابقه هو هل يؤدي كل خلاف بين الحكومة والبرلمان إلى الحل؟

المتتبّع للنُّصوص الدستورية السابقة لا يجد صعوبة في فهم أنَّ هناك اقترانا واضحا بين حل البرلمان، وإعمال المسؤولية الوزارية، وعليه يمكن القول أنّ اختلاف الرَّأي بين

---

(1)– الحل الذي أقدم عليه شارل العاشر في فرنسا عام 1830 بهدف وضع حد للخلاف القائم بين السلطات الدستورية لم يؤد إلى فض النزاع ، وهو الأمر الذي استدعى إعادة حل البرلمان ثانية.

وكذلك الحال في مصر عام 1924 عندما حل الملك البرلمان لإزالة الخلاف بين الحكومة والبرلمان، إلاَّ أنَّ الحل لم يحسم الخلاف ممَّا استدعى إعادة حل البرلمان مرة أخرى في مارس 1925 م.

في ذلك انظر: سعد حامد عبد العزيز قاسم، المرجع السابق، ص196.

(2) – خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص85.

المجلس والوزارة وتبادل التهم طالما لم ينتهِ بتقرير المسؤولية، فإن ذلك لا يعدو أن يكون من قبيل مباشرة المجلس لوظيفته الرقابية لأعمال الحكومة، ولكن الإشكال الوجيه يبقى في الضمانة المتمثلة في رأي الشعب عن طريق الاستفتاء، لأن الحكومة مهما اجتهدت في شرح الخلاف مع البرلمان والذي تسبب في اللجوء للحل، فإنّ كل من له حق التصويت لن يكون في نفس الدرجة والوعي قصد تقييم الآراء المطروحة من المؤيدين ومن المعارضين للحل، باعتبار أن المسائل سياسية دقيقة، إضافة إلى أنّ هذه الدساتير وغيرها كثير لم تطرح إشكالية الإشراف على الانتخابات بعد الحل هل تستمر الحكومة التي طلبت الحل وتشرف على هذه الانتخابات أم يجب تغييرها بحكومة حيادية خاصة.

إذا عرفنا التأثير الكبير للحكومة في توجيه الرأي العام لناخبين بداية من العمليات التحضيرية للعملية ، وأثناء الحملة الانتخابية ، والدعاية والإعلام القوي بين يدي الحكومة أثناء وبعد فرز الأصوات وإعلان النتائج ، كلها أمور تؤثر في النتائج النهائية للتصويت، خاصة في الدول النامية التي تعاني هشاشة اجتماعية وقانونية.

كما لا يجب إهمال كون النزاع بين الحكومة والبرلمان في حقيقته يرجع إلى فعل الأحزاب السياسية التي لها دور بارز في تشكيل المشهد السياسي داخل الدولة، وكذا تشكيل الرأي العام، وتكوين السلطات الدستورية، فحدوث النزاع يعتمد في الواقع على حالة هذه الأحزاب من حيث عددها، فلسفتها السياسية، ورأيتها لأسلوب الحكم، ومدى انسجامها وتفاعلها سعياً وراء تحقيق الصالح العام، ومن هذا المنظور يكمن سبب النزاع في ظهور أغلبية معارضة، أو حدوث تصدع صفوف التحالف الواحد.

أما من ناحية التطبيقات العملية لهذا الحل فنجد أن مهد تطبيقه-كما أشرنا-هو النظام البريطاني، رغم أنه في بداياته لم يكن من المتصور حدوثه، نظراً لسيطرة الملك ونفوذه، إلاَّ أن ذلك لم يستمر بعد أن شهدت الحياة السياسية والدستورية في انجلترا تحولات عميقة، خاصة بعد 1832م ، أين تراجع دور التاج لصالح باقي مؤسسات الدولة، وقد كان من بين حالات الحل في انجلترا التي تم إعلانها خلال القرن 19 خمس حالات

كان سببها النزاع بين الوزارة وأغلبية مجلس العموم، ومن بين هذه الحالات ما حدث في18 ماي 1841 حين أصبحت حكومة"Melbourne" في وضع أقلية داخل مجلس العموم فطالبت الملك بحل المجلس، وقبل الملك وأعلن حله في 23 جوان من نفس العام[1].

كما تم حل البرلمان في انجلترا أيضًا عام 1857 من قبل حكومة "Palmerstan" حيث أنَّه في مارس سنة 1857 وجه مجلس العموم اللَّوم للحكومة بسبب السياسة التي تنتهجها في الصين، كما أدَّى النزاع المستمر بين المجلس والحكومة لدفع رئيس الوزراء إلى طلب حل البرلمان، والسّبب –النزاع بين الحكومة والبرلمان– لم يكن هو الوحيد للحل ولكن كانت هناك أسباب أخرى منها أن الملكة لم يكن لديها متسع من الوقت لإعادة تشكيل حكومة جديدة[2].

أمَّا في فرنسا في ظل دستور 1946 لم يتم حل الجمعية الوطنية سوى مرة واحدة فقط، وكان ذلك في 01 ديسمبر 1955 ، وتم إعلانه في الجريدة الرسمية الصادرة في 1955/12/02، وكان السبب الرئيسي لهذا الحل وجود خلاف بين الجمعية الوطنية والوزارة، وساعد على زيادة حدة الخلاف اندلاع حرب الجزائر، وكذلك عودة ملك المغرب "محمد الخامس" إلى بلاده رغم قرار فرنسا بنفيه .

فقد تقدَّم رئيس الحكومة "Edgar Faure" في25 أكتوبر1955، بمشروع قانون ينص على إجراء انتخابات مبكرة، ويهدف إلى مواجهة المشاكل المستجدة بحرية أكبر، وكان رد فعل نواب الجمعية الوطنية هو إدراج عدة استجوابات للحكومة في جدول الأعمال عن السياسة العامة للحكومة، وعلى إثرها تم عقد مجلس الوزراء، وقرر تفويض رئيس المجلس للرد على هذه الاستجوابات والدفاع عن سياسة الحكومة، لتتعمق الأزمة في 29 نوفمبر حين رفضت الجمعية الوطنية منح ثقتها للحكومة، وأصبح من الضروري الفصل في الخلاف القائم بين الحكومة والجمعية الوطنية، إلى جانب ظهور ضرورة أخرى، وهي

---

(1) – علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 209.

(2) – خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 82.

الرغبة في معرفة رأي الأمة في سياسة الجمهورية تجاه الحرب في الجزائر، وأحداث شمال إفريقيا ككل، واستشارتها في الأسلوب الواجب إتباعه في هذه المسألة[1].

وتمَّ اللّجوء إلى حل الجمعية الوطنية في 1955/12/01، وهذا الحل هو الأول منذ الحل الذي تم في عهد "مكماهون"- أشرنا إليه سابقاً- بسبب التعقيدات والشروط التي وضعها دستور 1946 ، كما أن عدم التوازن لصالح البرلمان أيضا كان سمة دستور الجمهورية الرابعة، ممَّا جعل يد رئيس الجمهورية مغلولة عند حل البرلمان لضعف مركزه حياله[2].

ويقدم لنا كذلك النظام الدستوري البلجيكي أمثلة سنة 1833، 1851، 1864 عن حل المجلس النيابي نتيجة صراع بينه وبين الحكومة، ففي 1851 مثلاً تم حل مجلس الشيوخ بمفرده دون مجلس النواب ، وذلك بسبب نزاع نشب بينه وبين الحكومة من جهة، والأحرار الكتلة المهيمنة على مجلس النواب من جهة أخرى، حول قانون ضريبي يمس الشركات تقدمت به الحكومة، وحصل على موافقة مجلس النواب، ولقي معارضة من مجلس الشيوخ الذي يقتسم مقاعده الكاثوليك والأحرار، وهو ما جعل حكومة الأحرار تقدم استقالتها إلى الملك الذي حاول إيجاد حكومة بديلة، إلا أنّهَ لم يستطع واضطر إلى التمسك بالحكومة المستقيلة ، والتي عاودت تقديم مشروعها مرة أخرى مع بعض التعديل، إلاّ أنَّه قوبل بالرفض للمرة الثانية، فما كان من الملك إلاَّ أن قبل طلب الوزارة بحل مجلس الشيوخ، وتم ذلك في 04 سبتمبر 1851، وحققت الانتخابات اللاحقة مبتغى الأحرار بأن حصلوا على الأغلبية في مجلس الشيوخ، كما في مجلس النواب، وهكذا ظلت حكومة الأحرار في الحكم ومسيطرة في البرلمان، إلى أن فقدت كل ذلك أمام اليمين الذي اضطر

---

(1) – André Cabanis ,Michel Luis Martin, La Dissolution Parlementaire a la Française , psp, 2001, pp151,154.

(2) – محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص97.

الحكومة سنة 1864 إلى الاستجابة لطلب الوزارة بحل البرلمان، نتيجة استحالة التعايش بينها وبين اليمين المعارض الذي عطل المجلس بالغياب المتعمد عن جلساته[1].

أما في الكويت فنجد من بين حالات الحل ما حدث للمجلس الذي امتدت فترة ولايته من 2003، وكان من المفترض أن تنتهي مدته الدستورية في 2007، إلا أنها انتهت بحله قبل عام واحد أي في ماي 2006، بسبب خلاف بين مجلس الأمة والحكومة حول مسالة تعديل الدوائر الانتخابية وتقليصها من 25 إلى 10 دوائر، في حين تطالب المعارضة بـــ5 دوائر انتخابية فقط، ومع اشتداد الصراع بين التيار الإصلاحي والتيار القديم، مما خلق العديد من الأزمات السياسية وصلت إلى استجواب قدمه بعض أعضاء مجلس الأمة لرئيس الحكومة، وجرت محاولات لثني الأعضاء عن موقفهم وسحب الاستجواب، إلا أن الجهود لم تستثمر مما دفع الحكومة إلى رفع طلب بحل مجلس الأمة إلى أمير البلاد.

وبالفعل أصدر أمير الكويت مرسوماً أميرياً يحل بموجبه مجلس الأمة ويدعوا إلى انتخابات جديدة، ومن بين ما جاء في المرسوم من أسباب الحل ما يلي[2]:

- الجدل الدائر حول مسألة تعديل الدوائر الانتخابية.
- تكليف لجنة وزارية مطعمة بعدد من الشخصيات التي تتمتع بالخبرة والنزاهة والحرص على المصلحة الوطنية لتتولى دراسة هذه المسألة.
- الحفاظ على أن يظل الحوار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحت قبة البرلمان، وفي ظل ما يحكمها من مبادئ ونصوص الدستور والقانون.

---

(1) – علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص ص210، 211.

(2) – فواز محمد نجم الشمري، حق الحل في النظام النيابي الأردني الكويتي، رسالة ماجستير في القانون العام غير منشورة، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان، الأردن، 2007، ص110.

وكذلك انظر: خليل عبد المنعم خليل مرعي، حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2013، ص ص290،291 .

- الممارسات التي انحرفت عن المسار البرلماني السليم، والتي باتت تشكل تهديداً لأمن الوطن واستقراره، بما انطوت عليه من مظاهر الفتنة والشقاق وهز الثقة بين أبناء المجتمع الكويتي.
- إعادة النظر في النظام الانتخابي.

كما تم حل مجلس الأمة الكويتي الحادي عشرة في 2008/03/19، بموجب مرسوم أميري رقم 98 لسنة 2008، والقاضي بحل مجلس الأمة وتنظيم انتخابات مبكرة في: 2008/05/17، وان كانت الأسباب الرسمية المعلنة لتبرير هذا الحل في كلمة الأمير الموجهة للشعب، وتعليل قرار الحل في ديباجة المرسوم السابق، تتميز بعموميتها، وعدم تحديدها بدقة أسباب الحل،هذه المبررات تتلخص في[1]:

- حماية الوطن من التصرفات غير المسؤولة التي تجاوزت حدودها وبلغت مداها.
- الحفاظ على وحدة الوطن وتماسكه واستقراره.
- عدم تحقيق الخطاب البرلماني والإعلامي للتوجيهات المتعلقة بجمع الصف وتوحيد الكلمة وانتهاج أسلوب النقد البناء دون اللجوء إلى الصخب وتأجيج المشاعر والخروج عن الحرية المسؤولة، والتعرض بالإساءة إلى المؤسسات والأشخاص .

وبالنظر إلى السياق العام الذي أعلن فيه حل البرلمان الكويتي، والوضع السياسي في تلك الفترة، يمكن القول أن هناك مسوغات أخرى حسمت الصراع بين مجلس الأمة والحكومة، وجعلت الأمير ينحاز في النهاية إلى حل مجلس الأمة،

---

(1) – احمد عيسى،"أمير الكويت يحل البرلمان ويدعوا لانتخابات مبكرة بعد شهرين"، مقال منشور في صحيفة الشرق الأوسط الالكترونية، السعودية، عدد 10705، صادرة يوم: 2008/03/20.
الموقع الالكتروني: www.aawsat.com .

بدلا من إقالة الحكومة ، ولعل أهم مظاهر الصراع بين الحكومة والبرلمان تجسد في جملة مطالب رفعتها الكتلة البرلمانية المعارضة أهمها[1]:

- إبعاد بعض الوزراء من الحكومة ، يعتبرون من عناصر التأزيم بين الحكومة ومجلس الأمة .
- تقديم مشروع قانون تقليص الدوائر الانتخابية من 25 إلى 05 فقط.
- إجراء عملية إصلاح سياسي واسعة.

وقد زاد الشقاق إلى درجة مطالبة تغيير رئيس الوزراء رغم كون صلاحية تعيين وعزل هذا الأخير فقط وحصري للأمير، وكذا تقديم استجوابات لبعض أعضاء الحكومة والمطالبة بسحب الثقة من بعضهم الآخر، مما اضطر الحكومة لتقديم استقالتها في: 2008/03/17.

وعليه لم يجد الأمير من بد سوى حل المجلس في 2008/03/19، وإجراء انتخابات جديدة أفرزت نفس الأغلبية السابقة، مما انجر عنه استمرار الشقاق بين الحكومة ومجلس الأمة، والذي كانت نتيجته العودة إلى حل المجلس قبل أن يتم عامه الأول وذلك في: 2009/03/18[2].

أما في مصر فقد شهد النظام الدستوري المصري في العهد الملكي استبداداً غير مسبوق من قبل السلطة التنفيذية على حساب البرلمان، إلى درجة أنه لم يكمل أي برلمان

(1) – خليل عبد المنعم خليل مرعي، المرجع السابق، ص294 .

(2) – احمد عيسى،"دعا لانتخابات مبكرة وطالب المواطنين لحسن الاختيار لصون مصلحة البلاد"، مقال منشور في صحيفة الشرق الأوسط الالكترونية، السعودية، عدد 11069، صادرة يوم: 2009/03/19، الموقع الالكتروني : www.aawsat.com

خلال هذا العهد مدته النيابية باستثناء واحد، وقد وصل انتهاك السلطة التنفيذية للدستور إلى حد المخالفة الصارخة التي يتعذر معها وصف تصرفاتها بأي صفة قانونية[1].

ومن أمثلة الحل خلال هذه الفترة نتيجة الخلاف بين الوزارة والحكومة ما حدث بعد مقتل الممثل البريطاني في 1924/11/19 ، ودخول هذه الأخيرة في صراع مع حكومة "سعد زغلول"، قدمت هذه الأخيرة استقالتها وقامت مكانها حكومة "احمد زيوار باشا"[2]، والذي دعم وبإيحاء من الملك في جانفي 1925 تأسيس حزب الاتحاد وأيدت الحكومة الحزب.

وعلى اثر قيام المجلس بانتخاب سعد زغلول رئيساً له، بالإضافة إلى اختياره لاثنين من حزب الوفد -غير حزب الاتحاد- وكلاء له، رفع رئيس الوزراء إلى الملك كتابا بسبب ما سماه العدائية لمجلس النواب، وللرد على عرائض مجلس النواب المرفوعة اليه ، وانجر عن كل ذلك الصراع انحياز الملك للحكومة وأصدر مرسوماً ملكياً بحل البرلمان، وتحديد يوم 1925/03/06 موعدا لاجتماع المجلس الجديد[3].

ما يلاحظ على حالات الحل الكثيرة التي حدثت في العهد الملكي من حكم مصر أن حق الحل نتيجة خلاف بين الوزارة والبرلمان قد لعب دوراً كبيراً في كافة حالات الحل التي وقعت، لكن المميز أن الخلاف لم يكن منصباً على مسائل دستورية الهدف منها المصلحة العامة، ولكن كان مرده رغبة كبيرة للسلطة التنفيذية في السيطرة على البرلمان، والتحكم في توجهاته السياسية، وكذا في السياسة العامة للدولة ككل، بواسطة حكومات مسيطرة، وهو ربما ما يفسر كثرة حالات الحل[4].

أما خلال العهد الجمهوري فالملاحظ أن حالات الحل خاصة بعد دستور 1956 الذي ثبت النظام الرئاسي عموما، وبالتالي لم تقع حالات بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان وعليه فالحل إن وجد سيكون رئاسيا ولعدم وجود وزارة مسؤولة، كما يرجع ذلك ربما إلى طبيعة التركيبة السياسية والحزبية التي أضحت تشكل المشهد السياسي في

---

(1) – محمد عبد الحميد أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ص122، 123.

(2)– سعد حامد عبد العزيز قاسم، المرجع السابق، ص ص196، 197 .

(3)– فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر – دراسة نقدية تحليلية – د د ن، 2006، ص536.

(4) – محمد عبد الحميد ابوزيد، المرجع السابق، ص130.

مصر، حيث تميزت بسيطرة الحزب الواحد –الحزب الحاكم– على البرلمان ومقاعده، مما ولد عدم وجود معارضة للحكومة، نظراً لوحدة الرَّأي واللَّون السياسي، وعدم وجود مجال للخلاف، وعليه تلاشت الحاجة إلى حل البرلمان لهذا السبب[1].

أمَّا في العراق وخلال العهد الملكي الذي أخذ بالنظام البرلماني، تم حل المجلس النيابي الخامس والسادس[2]، لهذا السبب وهو وجود نزاع بين الحكومة والبرلمان، فقد ضغط المجلس النيابي الخامس لإقالة الوزارة بذريعة تزوير الانتخابات البرلمانية، واستجاب الملك وشكل وزارة جديدة "وزارة المدفعي"، الذي اعتبره المجلس امتداداً للوزارة السابقة (وزارة الأيوبي)، واستمر النزاع ووصل إلى حد النزاع المسلح، وهو ما اضطر " المدفعي" إلى الاستقالة واضطر الملك إلى استدعاء زعيم المعارضة "ياسين الهاشمي" لتشكيل الوزارة، لكن هذه الوزارة دخلت في خلاف مع المجلس بتزوير الانتخابات، وهذه المرة طلبت الوزارة من الملك حل البرلمان، مبررة ذلك بعدم تعاونه معها، فأصدر الملك إرادة ملكية بحل المجلس النيابي الخامس في 1935/04/09 وانتخابات مجلس نيابي جديد في 1935/08/04[3].

أمَّا في النظام الدستوري الجزائري فإننا لا نجد أثرا لحالة حل ولو واحدة للبرلمان على أساس وجود صراع بينه وبين الحكومة، ويرجع ذلك–حسب الباحث– ربما إلى عدة أسباب يمكن ذكر منها:

- عمر الدولة الجزائرية والتجربة الدستورية الفتية، التي نشأت من العدم بعد جلاء الاستعمار الفرنسي سنة 1962، وهي فترة قصيرة إذا ما قورنت بالتجارب الدستورية في انجلترا وفرنسا وحتى في مصر.

---

(1) – بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 318.

(2) – عدد المجالس النيابية في العهد الملكي (1125-1958) ستة عشر مجلساً ولم يتمكن أي برلمان من إكمال عمدته إلا واحد وهو المجلس الثاني عشر (1948-1952).

في ذلك انظر: منذر الشناوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، مطبعة شفيق، بغداد، ط2، 1964، ص ص 148 وما بعدها.

(3)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص ص 90، 91.

- اعتماد نظام الحزب الواحد في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية 1989، لأن النزاع بين الحكومة والبرلمان، هو في حقيقة الأمر يرجع إلى فعل الأحزاب السياسية التي لها دورها البارز على المسرح السياسي، وتأثيرها الكبير على تشكيل السلطات الدستورية، وحدوث النزاع يعتمد على فكر وفلسفة هذه الأحزاب وإمكانية التعايش والتوافق بين برامجها، ونظرتها إلى تحقيق المصلحة العليا للوطن، والنزاع عادة ما يكون باستقواء المعارضة، أو حدوث انشقاق وتصدع في صفوف تحالف الأحزاب.

وحتى بعد الانفتاح على إنشاء الأحزاب السياسية لم تصل هذه الأحزاب إلى درجة تشكيل معارضة حقيقية تحرج السلطة، فالأحزاب في معظمها متشابهة البرامج تنهل من ارث واحد وهو ارث الحزب الواحد ، وإطاراتها متشبعة بقيمه، والأكثر من ذلك أصبحت تتسابق نحو كسب رضا السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية، مما حملها من مصاف الأحزاب السياسية التي تستهدف الحكم إلى مصاف جمعيات مساندة، وعلى هذا الأساس لم تتشكل معارضة قوية داخل البرلمان، وكان التوافق على طول الخط بين الأغلبية والحكومة على برنامج مشترك وهو برنامج رئيس الجمهورية، رغم أن الأغلبية التي شكلت الحكومة كان فوزها كذلك على أساس برنامج قدمته للشعب، ورغم أن الدستور ينص على أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن السياسة العامة للدولة، فكيف تكون مسؤولة عن تنفيذ برامج غيرها[1]؟

والأكثر من ذلك وهو دليل الوضع غير الطبيعي أن رئيس الحكومة السيد "أحمد أويحي" يحظى بثقة رئيس الجمهورية والبرلمان، وهو صاحب أقلية في البرلمان، مع أن

---

[1] - تم فتح المجال لإنشاء الأحزاب السياسية بموجب دستور 1989 من خلال نص المادة 40 منه، وجسد بفضل القانون 89-11 الصادر في 1989/07/05 ج ر عدد 27، المتضمن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، ليتبع بنص قانون الانتخابات رقم 89-13، مؤرخ في 1989/08/07، ج ر عدد 32.

ولكن العمل بهذا الدستور لم يدم طويلا حيث تم تجميده بسبب دخول البلاد في أزمة أمنية وسياسية خطيرة ومتعددة الأبعاد، بدايتها كان بوقف المسار الانتخابي في 1992/01/12 بعد حل البرلمان في 1992/01/04، وبداية إعادة النظر في الإصلاحات التي تمت مباشرتها بعد أحداث 1988/10/05 .

العرف الدستوري- المعمول به في الأنظمة الدستورية ذات التوجه البرلماني- ينص على أن الأغلبية الفائزة في البرلمان تشكل الحكومة وتترأسها، إلا أن ذلك لم يحدث ولم يطالب حزب الأغلبية-حزب جبهة التحرير الوطني- بحقه في رئاسة الحكومة، ما يجعل التجربة جزائرية بامتياز، وبعد التعديل الأخير لدستور 1996، سنة 2008 أضحت المسالة أكثر وضوحا بحيث أصبحت السلطة التنفيذية برأس وحيد هو رئيس الجمهورية، في حين أن الوزارة يرأسها الوزير الأول – يعينه رئيس الجمهورية- وينسق عملها لتنفيذ برنامج الرئيس، عن طريق خطة حكومية مستمدة منه، وبالتالي أي معارضة لها من داخل البرلمان هي معارضة لرئيس الجمهورية وليس للوزارة.

كما لا يمكن إهمال قانون الانتخابات ودوره في تكوين البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، على اعتبار انه ينص على شروط الانتخاب والترشح لمنصب العضوية في المجلس الشعبي الوطني وطريقة الانتخاب، إضافة إلى القانون العضوي 99-02 الذي صادق عليه النواب، وهو الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان بغرفتيه.

ويرى الباحث أن عدم وجود خلاف بين الحكومة والبرلمان ليس ظاهرة صحية دائما، فقد يكون التوافق نتيجة سيطرة الحكومة على البرلمان من جهة، وضعف نواب الشعب من الجهة الأخرى، مما يجعل رقابة البرلمان للحكومة مسالة شكلية، وبدل أن يكون الشعب مصر كل السلطات يصبح مصير الشعب بيد عدد معين من وزراء السلطة التنفيذية، وعليه يرى الباحث ضرورة الاهتمام بتكاملية القوانين الثلاثة:

- قانون الانتخابات.
- القانون العضوي الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان .
- قانون الأحزاب السياسية .

وكل هذا في إطار دستوري يكرس مبدأ الفصل بين السلطات، في إطار التكامل والتعاون فيما بينها.

ثانيا- حل البرلمان بسبب النزاع بيـــن رئيس الدولة والبرلمان: تعد هذه الصورة من أسباب حل البرلمان، وهي حالة نزاع بين رئيس الدولة والبرلمان، فقد يبدو الأمر غريباً نوعاً ما، إذا عرفنا أن أبجديات النظام البرلماني تذهب إلى كون رئيس الدولة يكون في مرتبة الحكم بين السلطات، وليس عنصراً فاعلاً في الحياة السياسية، ولا يتدخل في

الصراعات المستمرة خاصة بين الحكومة والبرلمان، نتيجة الاحتكاك المستمر بينها، أما هو فلا يتدخل إلا بما ينفع مصلحة الأمة ويحقق رغبتها، فهو لا يتدخل في هذه الحالة لتحقيق رغبة شخصية أو لتنفيذ سياسة خاصة، بل للوقوف على إرادة الأمة، وإرغام جميع الهيئات والسلطات على احترامها.

ومن جهة أخرى لا يتصور قيام نزاع بين رئيس الدولة والبرلمان، إلا إذا نشب هذا الصراع أصلا بينه وبين حكومته، وهذا باعتبار أن النظام البرلماني يقوم على أن الحكومة يجب أن تشكل من طرف الأغلبية البرلمانية الفائزة، وعليه فالحكومة امتداد للكتلة المسيطرة

داخل البرلمان، وأي صراع بين رئيس الدولة والبرلمان يمتد إلى الحكومة، فيعمد رئيس الدولة إلى عرقلة عمل الحكومة، وإظهارها بمظهر العاجزة أمام الأمة، فتضطر الحكومة إلى الاستقالة، وفي حالة مقاومتها بدعم من الأغلبية البرلمانية، فإن الرئيس قد يلجأ إلى إقالتها بداعي أن الوزارة ومن ورائها البرلمان أصبحا لا يمثلان رأي أغلبية الناخبين، وأصبح غرضها هو تحقيق مكاسب سياسية، على حساب خدمة الشعب، ويعمل في مقابل ذلك على تشكيل وزارة جديدة، تؤيده في وجهة نظره والقاضية بضرورة إرفاق إقالة الحكومة بحل البرلمان[1]، وهو بذلك طريقة لدفاع رئيس الجمهورية عن آرائه وحقوقه التي يرى أن الشعب يؤيده فيها [2].

ومن البديهي أن يكون رئيس الحكومة الجديدة من خارج الأغلبية البرلمانية أو لا يحوز على ثقتها على الأقل، على اعتبار إمكانية أن يكون الشخص المعين رئيسا للحكومة من حزب الأغلبية ولكن لا يحوز ثقة زملائه في الحزب، والبرلمان الذي منح ثقته للوزارة المقالة سيرفض بداهة منح ثقته للوزارة الجديدة، مما يولد خلافاً بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة الجديد من جهة، والبرلمان من جهة ثانية.

---

(1)– عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص169.

(2) – سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص525.

ولأن النظام البرلماني يجعل من رئيس الدولة لا يستطيع تولي أمور الحكم إلا عن طريق وزارة تحوز أغلبية برلمانية، فإن رئيس الدولة سينتهي به المطاف إلى أحد أمرين، إما الخضوع لإرادة الأغلبية البرلمانية، وإقالة الحكومة الجديدة، وتعيين رئيس حكومة جديد يحوز ثقة الأغلبية البرلمانية، ويضطر إلى التعايش معه، وهذا يرفع من إمكانية استقالته هو شخصيا[1]، أو اللجوء إلى وزارته الجديدة التي عينها رغم أنف البرلمان، ويطلب منها تقديم

طلب لحل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية مبكرة، لتحكيم جموع الناخبين، فيما نشأ من نزاع، وهذا في الدول التي ينتخب فيها رئيس الدولة من قبل الشعب.

وينطوي هذا النوع من الحل على مخاطرة كبيرة بالنسبة لرئيس الدولة، إذا ما جاء البرلمان الجديد بنفس الأغلبية السابقة، أو بقاء نهج سلفه سارياً، وهنا يكون الرئيس في موقف حرج، سواء أمام البرلمان، والأكثر من ذلك أمام الشعب، باعتباره قد رفض توجهه فقد يعني ذلك عدم ثقة الشعب به هو[2]، وذلك بمساندة وإبقاء الأغلبية البرلمانية، والتي من المتوقع أن تبادر إلى الدخول في نزاع مع الحكومة التي لا تتمتع بدعمها، ومن هنا يكون رئيس الجمهورية أمام خيارات صعبة، إما التعايش مع حكومة وبرلمان يناصبانه العداء، وإما الاستقالة، وإما اللجوء لحل البرلمان من جديد ضارباً بذلك رأي الشعب الأخير عرض الحائط متمنياً أن يغير الشعب رأيه معتمدا في ذلك على عامل الوقت.

وتلعب جهة انتخاب رئيس الجمهورية دوراً بارزاً في اختيار الرئيس لموقفه بين الأمرين السابقين، فإذا كان منتخباً من قبل البرلمان، فإن رئيس الجمهورية عادة ما يخضع للبرلمان أو يستقيل، أما في حالة ما إذا كان رئيس الجمهورية منتخباً من قبل الشعب مباشرة، فهو يستطيع بما يملك من رصيد سياسي، ووفقا للتقارير التي تصله أن يحدد

---

(1)- خير مثال على ذلك ما حدث مع المارشال "ماكماهون Macmahon "الذي أشرنا إليه سابقا، والذي قدم استقالته سنة 1879.

(2) - Jane Paul Jacque, Droit constitutionnel et Institutions Politiques ,L.G.D.J,14eme edi,1969, pp164, 165 .

وجهة جماهير الشعب، إن كانت ما تزال على عهدها معه، أم غيرت نحو وجهة الأغلبية البرلمانية، وعليه يكون خيار الرئيس هو تصعيد المواجهة بحل البرلمان.

وقد تم حل كثير من برلمانات العالم بسبب نشوب نزاع بين رئيس الدولة والبرلمان، اعتماداً على أن هذا الحل سوف يؤدي إلى إنهاء النزاع، وذلك بإجراء انتخابات جديدة، يمكن أن تأتي لرئيس الدولة بالأغلبية البرلمانية المنشودة.

ومن أمثلة ذلك حل الجمعية الوطنية الفرنسية في:1962/10/09 من قبل الرئيس "De Gaulle"، حيث كان للإصلاحات الدستورية التي يرغب فيها هذا الأخير، والتي تهدف إلى إعادة النظر في طريقة انتخاب الرئيس ليكون بالاقتراع المباشر، مما خلق خلافاً بين الرئيس والحكومة من جهة والبرلمان من الجهة الثانية، كما أن الرئيس كان يحوز على شعبية كبيرة بسبب سياسته إزاء حرب الجزائر، وهو ما جعل البرلمان يهادن الرئيس على خلفية ذلك.

ومن جهة الرئيس "ديغول" عمد إلى إقالة الحكومة وتعيين أخرى مكانها، وبعد حصولها على ثقة الجمعية الوطنية عادت وخسرت ثقة هذه الأخيرة، وكانت معارضة البرلمان للحكومة هذه المرة تنصب على الاعتقاد بأن الحكومة الجديدة تؤيد سياسة الرئيس ديغول في إقرار التعديلات الدستورية الجديدة، كما أن الرئيس "ديغول" أصبح يرى معارضة البرلمان للحكومة الجديدة أو أي حكومة أخرى قد يقترحها مستقبلا إنما من حيث الواقع معارضة لشخص الرئيس نفسه، ونتيجة ذلك أعلن عن حل الجمعية الوطنية في 1962/10/09، وأضاف أنه إذا لم تسفر الانتخابات عن أغلبية تؤيد سياسته فإنه سوف يعتبر ذلك دليلاً على عدم ثقة الشعب به[1].

---

(1) – بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص ص 192، 193.

– انظر كذلك: رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي، الجزائر، ط1، 2012، ص149.

– وانظر كذلك:

André Cabane, M.L.Martin,op .cit ,pp160,161.

Jean Gicquel, op.cit, p551.

كما تم حل الجمعية الوطنية الفرنسية من طرف الرئيس "فرانسوا متيران" عام 1981 مباشرة بعد انتخابه رئيساً، أين كان البرلمان يحوي أغلبية يمينية معارضة له، وبالتالي توقع أن يجد صعوبات معها في تجسيد سياسته، كما أن نسبة التعايش معها تبدو ضئيلة، وبالتالي فالمنطق يقضي الاستفادة من الحركية السياسية المؤيدة له بعد خروجه منتصراً في الانتخابات الرئاسية ، مما يرفع إمكانية تأييد الشعب لمسألة حل البرلمان، وتمكينه من أغلبية كبيرة مؤيدة له، وهو ما حدث فعلاً، فأول عمل قام به هو حل الجمعية الوطنية، ودعا إلى انتخابات عامة مبكرة في 1981/07/14، وكانت النتيجة لصالحه، حيث حصل على الأغلبية المطلقة داخل الجمعية الوطنية، وبالتالي إمكانية تطبيق سياسته دون خوف من معارضة البرلمان خلال مدته القانونية(1).

وبهذه الصورة يضطلع الحل بدور الاستفتاء على سياسة وبرنامج الرئيس، الذي انتخب على أساسه، وكذلك يضطلع بدور تأكيد أو عدم تأكيد ثقة الشعب بالرئيس(2).

أما في روسيا فقد تكررت صورة الحل السابق في فرنسا تقريباً، حيث أنّ الرئيس "يلتسن" "Eltsine"(3)، وبعد تفكك الاتحاد السوفيتي أصبح يتطلع نحو الإصلاح والقضاء النهائي على الشيوعية، وكان الرئيس متأكداً من أمرين؛ الأول هو تأييد الشعب الروسي له، والذي تجسد في انتخابه رئيساً للدولة بالاقتراع العام سنة 1991، وكذلك استفتاء 1993 بشأن الإصلاحات التي أقرها لتغيير الأوضاع السياسية والاقتصادية للبلاد، التي لاقت قبولاً لدى الشعب الروسي.

أما الأمر الثاني فالرئيس" Eltsine " كان كذلك متأكداً من عداء البرلمان لإصلاحاته، حيث أنّ هذا البرلمان تشكل في ظل النظام الشيوعي، ومن المنطقي أن يعارض هذا التوجه الجديد في روسيا، وتفتح الرئيس على الغرب، وكان الأمر كذلك، فلم

---

(1) - André Cabane, M.L.Martin,op .cit ,p195 .

(2) - Claude Leclercq, Institution politiques et Droit Constitutionnel , Librairier Techniques, Paris 1977, p141.

(3) – امتدت فترة حكم الرئيس "يلتسن" لروسيا ما بين 10 يونيو 1991 و31 ديسمبر 1999 ليترشح لخلافته الرئيس "فلاديمير بوتين".

يساير البرلمان رئيس الدولة في تلك الإصلاحات، ووقف ضدها معتمداً على الدستور الموضوع في عهد "بريجينيف" أي في عهد التحاد السوفياتي[1]، فحاول البرلمان منع صدور الدستور الجديد المتضمن الإصلاحات المنشودة ، منتظراً الفرصة لإعادة النظام الشيوعي، وعليه لم يجد

الرئيس الروسي من مخرج سوى حل البرلمان، وتحديد يومي11 و12 ديسمبر1993 موعداً لإجراء انتخابات تشريعية جديدة، والهدف واضح هو إبعاد الرئيس لخصومه من جهة، والإتيان بمجلس جديد يؤيد إصلاحاته، فلا يعقل أن تسير البلاد بسياستين، شيوعية اشتراكية يقودها البرلمان، وانفتاحية على الغرب متراجعة تدريجيا عن النهج الاشتراكي يقودها هو، مما يجعل من إمكانية التعايش مستحيلة، وقد أقدم الرئيس على هذا الحل وهو مقتنع بتأييد الشعب له، وأن هذا التأييد سيجسد برلماناً يؤيد إصلاحاته من أجل البلاد ومستقبلها.

وكان رد فعل البرلمان بأن صوت مساء يوم 1993/09/21 على عزل الرئيس "Eltsin"، وإبعاده عن منصبه كرئيس لجمهورية روسيا الاتحادية، وتولية خصمه "Routskoi" مكانه، مخالفين بذلك نصوص الدستور التي تقضي بموافقة ثلثي أعضاء الكريملن، وهو النصاب الذي لم يتحقق، إضافة إلى ذلك أعلن رئيس الكريملن، والرئيس الذي ولاه البرلمان اعتصاماً، وانضمت إليهم الأغلبية البرلمانية، آملين في تدخل الجيش لصالحهم وتأييد الشعب لهم، إلا أنَّ الأمر في النهاية لم يحدث لا هذا ولا ذاك، وعليه تطورت الأحداث، وشهدت البلاد حوادث جسيمة أوقد شرارتها البرلمان المنحل، الذي أبى أن يخضع لقرار حله، وحسمها الجيش في النهـــاية لصـــــالح الرئـــــــيس المؤيـــد من قبل الشعب فـــي: 04 أكتوبر 1993[2].

ومن التطبيقات أيضاً لحل البرلمان بسبب وجود خلاف بين الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة من جهة، ورئيس الدولة من جهة ثانية، ما حصل في "أوكرانيا"عندما

---

(1) – ولد "بريجينيف" عام 1906 وتوفي عام 1982 ليخلفه الرئيس"غورباتشوف"، انتخب أمينا عاما للحزب الشيوعي السوفياتي في أكتوبر 1964، وشغل المنصب حتى وفاته، ترأس منذ 1960/05/08 هيئة رئاسة المجلس الأعلى للاتحاد السوفياتي (البرلمان) .

(2) – علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص ص227، 228.

أصدر الرئيس الأوكراني"فيكتور يوتشينكو" قراراً بحل البرلمان في 2007/04/02 وإجراء انتخابات جديد، وذلك لما تمكن تحالف "يانكوفينتش"، الذي يتمتع بالأغلبية البرلمانية من جذب عدد غير قليل من النواب المستقلين ومن أنصار "يوليا تيمو شينكو"[1]، مما مكّنه من التحكم في زمام العملية التشريعية ككل، وتعديل الدستور، وهو ما جعل الرئيس يتهم خصمه بقيامه بحملة من أجل الإطاحة بالتوازن الدستوري، ونتائج الانتخابات البرلمانية الأخيرة، مما يعني أن الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان ظاهراً بينه وبين رئيس الحكومة باطناً، وهو جوهر الخلاف.

وفي المقابل اعتبر رئيس الحكومة حل البرلمان غير دستوري، ودعا إلى تدخل المحكمة الدستورية في الأزمة، واستمر البرلمان في عمله إلا أنه في النهاية اضطر إلى القبول بالذهاب إلى انتخابات تشريعية مسبقة بعد إصدار الرئيس مرسوماً جديداً بحل البرلمان[2].

كما قام الرئيس المصري المغتال "محمد أنور السادات" بحل مجلس الشعب عام 1979 اثر معارضة بعض أعضاء مجلس الشعب لاتفاقيات "كامب ديفيد"، بحيث لم يستطع تحمل وجود هذا العدد من المعارضين لسياسته في مجلس الشعب، فقرر الاحتكام إلى الشعب وحل البرلمان[3].

وبالعودة إلى الدستور الفرنسي تهمنا الإشارة إلى أن الثورة التحريرية الجزائرية كانت سبباً في أول حل للجمعية الوطنية الفرنسية في ظل الجمهورية الخامسة على يد الرئيس الجنرال "De gaulle"، اثر النزاع بين هذا الأخير- الذي أصبح يصر على عرض المشكلة الجزائرية على الشعب الجزائري لتقرير مصيره بنفسه- في حين يرى خصومه- أنصار الجزائر الفرنسية والذين يرفضون الفكرة- الجزائر قطعة لا تتجزأ من فرنسا، حيث انسحبوا من الجمعية العامة عام 1960، وفي سنة 1961 طلب الرئيس "De gaulle"

(1) – "يوليا فولديميريفنا تيمو شينكو": ولدت 1960/11/27 تولت منصب رئيس وزراء أوكرانيا في 2007/12/18 واستمرت إلى 2010/03/0، حكم عليها بالسجن بتهمة الفساد وسوء استغلال السلطة.

(2) – دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص ص 94، 95.

(3) – زين بدر فراج، المرجع السابق، ص195.

من الناخبين الموافقة على مشروع قانون يرمي إلى تنظيم استفتاء تقرير مصير الشعب الجزائري، وقد أكسبت هذه القضية الرئيس الفرنسي شعبية كبيرة، خاصة أمام ما يعانيه الاقتصاد الفرنسي من صعوبات كبيرة نتيجة تكلفة تمويل الحرب في الجزائر.

من المفترض أن هذا النوع من أسباب الحل هو المفترض أن يسود في الجزائر على اعتبار أن السلطة التنفيذية مبنية بالأساس على شخص رئيس الجمهورية، هذا الأخير وبصورة حصرية يحوز حق حل البرلمان، وعليه المتوقع ان يكون اللجوء للحل دائما على أساس وجود نزاع بين رئيس الجمهورية عن طريق وزيره الأول وفق دستور 1996 المعدل والبرلمان، ولكن التجربة الدستورية لم تظهر ولو مرة واحدة حالة حل البرلمان بسبب هذا الخلاف منذ 2008 تاريخ تعديل الدستور.

أما قبل هذا التعديل وفي ظل الدساتير السابقة لم تسجل حالة حل البرلمان بسبب خلاف بين الرئيس والبرلمان، ففي ظل حكم الحزب الواحد لم يكن من المتوقع حدوث هذا الخلاف باعتبار أن سياسة وتوجهات الحزب هي التي تسود داخل البرلمان، والرئيس عادة هو الأمين العام للحزب والمطبق لسياسته، وبالتالي لا يتوقع هذا النزاع، اللهم إذا كان نزاع أفراد حول السلطة لا نزاع برامج.

أما في عهد التعددية والمقصود هنا دستور1989، فلم تتمكن الجزائر أن تكمل مسار الانتخابات التشريعية نظرا لوقف المسار الانتخابي، وبالتالي لا يمكن الحكم عليها رغم كون حل البرلمان الذي وقع في 1992/01/04 لم يكن نتيجة لهذا السبب، أي نتيجة الصراع بين الرئيس والبرلمان، بل في الحقيقة لم يظهر له أي سبب حتى اليوم، سواء مبرر كان قانونيا أو حتى مطالبات سياسية بذلك.

الفـــرع الثاني

حل البرلمان بسبب عـــــدم التوافـــق بين المجلسيـــن

اتجهت بعض الدساتير البرلمانية إلى الأخذ بنظام المجلسين؛ الذي نشأ في بريطانيا حيث تعود نشأته إلى تكون مجلس العموم إلى جانب مجلس اللوردات، حيث كان الملك في انجلترا قبل القرن 12 يملك كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية بصورة مطلقة، وكان من عادة الملك أن يجتمع في مناسبات رسمية فقط بالأمراء والإقطاعيين، وكان

الملك يستشير أصحاب الرأي منهم، ولم تكن لهذه الاستشارات أهمية تذكر، وإن كان الملك يستفيد منها أحياناً في حل بعض المشاكل التي يعتبر هو المختص الوحيد بها[1].

وعندما تولى الدوق "وليم" الملك سنة 1066 كان هناك مجلس يسمي مجلس الحكماء، يضم في تكوينه 100 من نبلاء انجلترا، وكان لهذا المجلس عدة صلاحيات منها:

- البث في من يتولى العرش في حالة وجود خلاف حول الأمر.
- التداول حول القوانين الجديدة.
- تعيين كبار الموظفين.
- إنشاء ضرائب جديدة.
- ممارسة اختصاصات المحكمة العليا.
- الزيادة في عدد القوات المسلحة.
- إعلان حالتي الحرب والسلم.

ولكن من الناحية العملية لم يكن يضطلع بتلك الاختصاصات بصفة مستمرة وبشكل واضح، ومع مرور الوقت أصبح لهذا المجلس اجتماعات دورية بدأت معها ملامح اختصاصات تظهر أخذت في الاتساع، لكن في ظل مقاومة من الملك خاصة في مجال فرض الضرائب، تولد عن هذا الصراع أحيانا ثورات توجت كما رأينا بوثيقة العهد الكبير، كما رأينا "Magnacart" وهي أول وثيقة دستورية مكتوبة، وتحول معه المجلس إلى الهيئة الوحيدة التي تعبر عن رضا عامة المملكة، ومعها زادت أهمية المجلس، حيث أصبح الملك يعرض الأمور المهمة عليه لإبداء رأيه، على أن الملك لم يكن ملزماً بالعمل بوجهة نظره فكان رأيه استشاريا، ولكن في عهد الملك "ادوارد الثاني" أصبح الملك لا يستطيع وحده أن

---

(1) – مراد بقالم، المرجع السابق، ص19.

وكذلك انظر : D .M.M.SCOT and D.L.KOBRIN , op . cit , p 07

يلغي قانوناُ سبق وأن وافق عليه البرلمان، وأصبح هذا المجلس يسمى مجلس اللوردات منذ سنة1531[1].

كما ظهر مجلس العموم نتيجة لحاجة الملك لفرض ضرائب وجبايتها، بخلاف مجلس اللوردات الذي يلعب دور المستشار للملك، وظهرت النواة الأولى لمجلس العموم في القرن 13 في عهد الملك "Jean sans terre"، إلا أنَّ معالمه النهائية لم تحدد إلا في عهد الملك "هنري الثالث(1216- 1272)" عندما قام سنة 1245 بدعوة فارسين من كل مقاطعة للاشتراك في حضور جلسات البرلمان، ثم تكررت الدعوة، وأضيف للفارسين ممثلان لكل "بندر هام" أو مدينة من المدن الواحدة والعشرين باقتراح من الوزير"سيمون مونتيفورت"، الذي يعتبره الكثيرون المنشئ الحقيقي للبرلمان الانجليزي، مستغلاً في ذلك الشخصية الضعيفة للملك "هنري الثالث" لتجريده من صلاحياته لصالح البرلمان[2].

وقد كان من عادة مجلس العموم منذ بداياته عقد اجتماعات بشكل منفصل عن مجلس اللوردات، ومع الوقت وسع من صلاحياته خلال القرنين 15،14 ليتساوى مع مجلس اللوردات في المجال التشريعي، خاصة ما تعلق منها بالجانب المالي، كما طالب المجلس بحق اتهام الوزراء الذين يتسببون بأعمالهم الإضرار بالشعب، لكي تجرى محاكمتهم فيما بعد أمام مجلس اللوردات، ومن هنا نشأت تسمية هذا المجلس"مجلس العموم"، أي المجلس الممثل للشعب، ويقتصر مفهوم الشعب في هذا الإطار على شعب المدن من البورجوازية، ذلك أن فلاحي الأرياف كانوا يعتبرون جزءاً من الإقطاعيات ممثلة في مجلس اللوردات وليس مجلس العموم[3].

---

(1) – مراد بلقالم، المرجع السابق، ص21.

(2)– فتاح شباح، المرجع السابق، ص ص 37،36.

(3) – مراد بلقالم، المرجع السابق، ص23.

بعد ذلك نشأ نظام الغرفتين مـــــعاً في الولايات المتحدة بموجب دستور1787 لأسباب تتعلق بشكل الدولة الفيدرالية[1].

كما بدأ نظام الغرفتين بالانتشار في بلدان القارة الأوروبية اقتداء بانجلترا، ولنفس الأسباب الطبقية خاصة فرنسا التي بدأ فيها سنة 1795 لكنه اختفى ثم عاد وبقي بين حالة الأخذ والرد مدة من الزمن ليستقر حاليا البرلمان الفرنسي على غرفتين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وهكذا انتشر في كل أوربا خلال القرن 18، ومع الأخذ بعين الاعتبار أن دول اوروبا بصفة عامة تميل نحو النظام البرلماني منذ البداية إلى الآن [2].

الملاحظ أن نظام الثنائية لا يرتبط بأي نموذج للنظام السياسي، فالثنائية موجودة في روسيا كما في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا[3]، ولا بشكل الدول بسيطة كانت أو مركبة، فهي موجودة في الولايات المتحدة، وفي روسيا كما في الجزائر وفرنسا، كما أن هناك عدة نماذج لها حيث نجد الغرفة الثانية الارستقراطية [4]، ومثالها الكلاسيكي مجلس اللوردات البريطاني الموازي لمجلس العموم، ورغم التطور الذي مس هذه الأخيرة حيث تم توسيعها إلى فئات اللامعين في الفن والعلم والحرب، ولكن مازال الحرص على عدم تحولها إلى غرفة شعبية سائدة[5].

---

(1) – الامين شريط، "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، جزء 1، أكتوبر 2002، ص 23.

(2) – المرجع نفسه، ص 23.

(3) – مسعود شيهوب، "الثنائية البرلمانية: النشأة والتطور"، الملتقى الوطني حول الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، ج1، أكتوبر، 2002، ص 40.

(4) – عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق، ص 28.

(5) - Dimitri Georges Lavroff , le Droit Constitutionnel de la 5eme République, Dalloz , 3eme edi , 1999 , p 535

كما نجد الغرفة الثانية الفيدرالية[1] أين يتراوح فيها طموح الدول المكونة للاتحاد في تمثيلها تمثيلاً متساوياً، مع الرغبة في ضمان المساواة في تمثيل المواطنين، وعليه نجد في الدول الفيدرالية غرفتان، واحدة تعكس وحدة الدولة الفيدرالية تمثل مجموع الشعب، تنتخب حسب التمثيل النسبي للسكان في كل دولة عضوة في الاتحاد، أما الأخرى فهي تمثل كل دولة بصفة خاصة بعدد متساو من الأعضاء مهما كان عدد السكان.

وهذا النموذج طبق في كافة الدول الفيدرالية المركبة كالولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، ألمانيا أما في الدول البسيطة، فإن للغرفة الثانية أحياناً بعض المظاهر الفيدرالية عندما تكون منتخبة بشكل غير مباشر من قبل أعضاء المجموعات المحلية، كما هو الحال في مجلس الشيوخ الفرنسي[2].

وبالإضافة إلى النموذجين السابقين، هناك نموذج ثالث يتمثل في الغرفة الثانية الديمقراطية والتي ينتظر منها أن تكمل الغرفة الأولى تدعيماً للديمقراطية، وتوسيعاً للتمثيل.

ولن تحقق الغرفة الثانية ضمن هذا النموذج أهدافها إلا إذا كانت متميزة عن الأخرى من حيث طريقة التعيين فيها، وذلك لا يتأتّى إلاّ بجملة من الترتيبات التقنية كالاختلاف في توزيع الدوائر الانتخابية، وتغيير النظام الانتخابي.

كما أنه يجب أن يكون مسار الانتخابات غير موحد في الغرفتين، إضافة إلى ضرورة اختلاف مدة العهدة النيابية وشرط الحد الأدنى للسن، وكذلك خلق التمايز بين الغرفتين من خلال اللجوء إلى هيئة انتخابية ومختلفة عن الهيئة الانتخابية في الغرفة الأولى.

(1) – عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص30.

(2) – مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص42.

ومن المسائل التي دأبت عليها الدول التي تأخذ بنظام المجلسين أن جعلت أحدهما منتخباً من قبل الشعب، أي مجلساً نيابياً بالمعنى الصحيح، وجعلت من المجلس الثاني يختلف عن الأول من حيث الشكل (وتبعاً من حيث الاختصاص)، بإحدى الصور الآتية:

- قد يكون معيناً في جملته كمجلس الأعيان في العراق، أو بعضه كمجلس اللوردات في بريطانيا.
- قد يكون متوازياً في عضويته.
- قد يكون منتخباً لكن بصورة تختلف عن كيفية انتخاب المجلس الأول.
- قد يكون منتخباً في جزء منه ومعيناً في الجزء الآخر.

وقد تعرض نظام الغرفتين للنقد مثل أي نظام وضعي آخر، وهو ما خلق له مؤيدين ومعارضين، ورغم وجاهة حجج كل فريق، إلاَّ أنَّ الأمر يتوقف في النهاية على الظروف الخاصة بكل دولة، ولعل من بين أسباب الأخذ بهذا النظام يمكن ذكر[1]:

- خلق توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- تحسين العمل التشريعي.
- خلق أحسن تمثيل للأقاليم داخل الدولة.

كما توجهت دراسات أخرى نحو البحث عن معايير لتحديد وتقديم مبررات الأخذ بهذا النظام، وانطلقت من عدة اعتبارات أهمها[2]:

- الغرفة الثانية تلعب دور هيئة التفكير، وتحسين صياغة النصوص وتطويرها.

---

(1) – للتفصيل أكثر انظر: عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص ص47-54.

(2) – للتوسع أكثر انظر:

محمد عبد ولد محمد سيديا، السلطة التشريعية بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي دراسة مقارنة– حالة البرلمان الموريتاني ،مذكرة غير منشورة لنيل درجة الماجستير، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر، 2007، ص ص75-77.

- الغرفة الأولى مكونة ديمقراطياً منتخبة مباشرة تخضع للتقلبات الظرفية والسياسية، وعليه فمن المفيد وجود غرفة ثانية أكثر استقرارا وتخصصاً.
- الغرفة الثانية يمكن أن تشكل حاجزاً أمام الحكم المطلق في ظل التعددية السياسية.

إنّ الدول التي تأخذ بهذا النظام في تزايد، ولكن ومن المهم أن ظروف وطريقة فهم كل دولة للديمقراطية هي التي تتحكم في اختيار الثنائية، أو الإبقاء على الأحادية البرلمانية، في ظل هذا الإطار اختارت الجزائر من خلال دستور 1996 مذهب الثنائية البرلمانية، فما هي مبررات هذا الاختيار؟.

يعتبر نظام المجلسين تجربة فتية في الجزائر إذا ما قورنت بالتجربة الانجليزية مثلا أو حتى الفرنسية، وبالرجوع للمذكرة التي أعدتها رئاسة الجمهورية- تم نشرها بتاريخ 1996/05/12- والمتعلقة بالمراجعة الدستورية، وبقراءة أحكام دستور 1996 يتبين أن الغاية من إنشاء الغرفة الثانية تكمن في:

1- مجلس الأمة أداة لتحسين التمثيل داخل البرلمان: إن إنشاء هذه الغرفة من شأنه توسيع مجال التمثيل الوطني، بضمان تمثيل الجماعات المحلية، وكذا تغطية سلبيات نظام التمثيل الناجم عن الاقتراع العام المعتمد لانتخاب أعضاء الغرفة الأولى، والذي يؤدي إلى عدم تمثيل بعض المناطق، وكذا سلبيات الاقتراع بالقائمة، الذي لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن إرادة الأمة، فالناخب مطالب باختيار كل القائمة دون الأسماء.

كما أن نظام الاقتراع المعتمد يؤدي إلى تهميش بعض الكفاءات الوطنية التي لا ترغب الانخراط في العمل السياسي[1].

(1) - سالمي عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ، قسم القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر ، 2010/2009، ص221.

حيث تنص المادة 101 من دستور1996 على أن رئيس الجمهورية يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية،

الاقتصادية والاجتماعية، وهو تعبير عن نية المشرع الدستوري في تحسين التمثيل داخل البرلمان، عن طريق إشراك الكفاءات التي لا تحسن، أو لا ترغب الخوض في العمل السياسي والحزبي لأسباب مختلفة، ومما لا شك فيه أن تطعيم البرلمان بمثل هذه الكفاءات سيرفع من مستوى النقاش داخل المجلس، وإبعاد منطق الجهوية والتبعية عنه، وتحقيق التوازن في سير السلطات العمومية [(1)].

2-مجلس الأمة لتحقيق التوازن بين المؤسسات: ويكون ذلك عن طريق نزع احتكار العمل التشريعي في المجلس الشعبي الوطني، حيث لم يعد اختصاصاً انفراديا، بل أصبح مجلس الأمة يشاركه في إعداد القانون بواسطة الآليات التي حددها الدستور[(2)] ، والقوانين والنظم الداخلية لكل غرفة، فالقانون الذي يدرس في مجلسين هو أكثر اكتمالاً ودقة، وليس صحيحاً أن وجود الغرفة الثانية هو أداة لتعطيل عملية التشريع، بل بالعكس هو يعبر عن إرادة احتواء نقائص الاقتراع العام، واحتمالات تجاوز الغرفة الأولى، فهو يهدف إلى وضع سلطة تمكن مجلس الأمة من الاعتراض على قراراتها غير الملائمة، وهذا لا يؤدي بالضرورة إلى شل المؤسسات الدستورية، وإنما ينص الدستور على آليات حل أي خلاف ينشأ بين الغرفتين بخصوص أي نص قانوني.

كما يمكن للمجلس أن يخلق توازناً في علاقة البرلمان بالحكومة، حيث يمكنه أن يتدخل بمناسبة ممارسة مهامه التشريعية، وأن يكون تدخله لصالح الحكومة ، كما يمكن أن يكون معارضاً لها.

---

(1) – بوكرا إدريس، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر، عدد 1، 1998، ص ص 41- 46.

(2)– انظر المادة 120 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

ومهما قيل عن الدور المنوط بمجلس الأمة، ومهما كانت النقائض التي ميزت عمل المجلس نظراً لحداثة عهده، وقلة تجربته في هذا المجال، فإنه يبقى أداة هامة لتحقيق التوازن بين السلطات، وهو شرط ضروري لنجاح أي نظام ديمقراطي، وتحقيق النظام البرلماني[1].

وقد أضاف بعض الفقهاء من أنصار هذا النظام مبرر تعزيز مبدأ الوحدة، على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني يعكس النزعة الاستقلالية للأحزاب بمختلف توجهاتها، وانتشارها داخل التراب الوطني، إذ منها ما له امتدادات يغطي التراب الوطني، ومنها ما يقتصر على بعض الولايات فقط، ونتيجة لهذا القصور يأتي التمثيل الجغرافي في مجلس الأمة، الذي يمثل وحدة التراب الوطني، ويتم التمثيل بهذا الشّكل على قدم المساواة ليغطي كل الولايات، بصرف النظر عن مساحتها أو عدد سكانها، أو إمكانياتها الاقتصادية[2].

هذا ما ذهبت إليه المذكرة الرئاسية في تبرير إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية مشكلة للبرلمان الجزائري، وكذا ما ذهب إليه بعض الحقوقيين المساندين للفكرة، ولكن وحسب ما يراه الباحث فإنه بالإضافة إلى وجاهة المبررات السابقة وأهميتها، إلا انه لابدَّ من عدم إهمال الظروف السياسية الاجتماعية والأمنية التي سادت في فترة الإعلان عن إنشائه، والتمييز بين ما إذا كان استحداث هذه الغرفة بدافع ترقية الديمقراطية والعمل السياسي فعلاً، وتحسين أداء مؤسسات الدولة، أم أن الأمر كان مفروضاً بفعل سوداوية المرحلة، خاصة في جانبها الأمني، وما أفرزته الانتخابات التشريعية والمحلية لعام 1991، لأنه وبكل موضوعية، لماذا لم يفكر المشرع الدستوري في إنشاء هذه الغرفة ضمن دستور 1989 أو قبل ذلك؟ لماذا تم اعتماده فجأة دون مقدمات، ودون أن يكون ذلك مطلباً شعبياً أو حزبياً؟ لماذا تم تزيينه بمبررات لا يملك من ملكات تحقيقها شيئاً ؟

---

(1) – بوكرا إدريس، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر، عدد 1، 2000 ، ص ص 67-78.

(2) – محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، 2001، ص173.

ولفهم الظروف يجب التسليم بأن الجزائر- كما سبقت الإشارة إليه- مرت بحدثين هامين قبل دستور 1996 هما الانتخابات المحلية والتشريعية لعام 1991، واستقالة رئيس الجمهورية في جانفي 1992.

إن ما حدث بعد استقالة رئيس الجمهورية، وإلغاء الانتخابات المحلية والتشريعية، ودخول الجزائر مرحلة الأزمة بكل أبعادها، مما ولد تخوفاً من هيمنة حزب سياسي معين على مصير السلطة التشريعية أي مصير القانون، ورقابة الحكومة خاصة إذا كان هذا الحزب يحمل أفكاراً متشددة، وقد كان سبب ذلك بالأساس نص المادة 40 من دستور1989 وقانون الانتخابات.

ولوضع حد لهذا التخوف مستقبلاً، لجأ المشرع الدستوري إلى خلق غرفة ثانية، وجعل منها وسيلة في يد السلطة التنفيذية لمنع أي سيطرة على البرلمان، ولكبح جماع الإرادة الشعبية مع الحفاظ على الواجهة الديمقراطية في تشكيلة الغرفة السفلى- المجلس الشعبي الوطني- وعليه لم ينتظر المشرع الجزائري طويلاً بعد دستور 1996، وتم إصدار قانون جديد للانتخابات لتكريس توجهات الدستور الجديد، وهو قانون 97-07 والذي غير نمط الاقتراع.

ففكرة إحداث التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية تذوب عندما نعرف أن ثلث مجلس الأمة تابع لرئيس الجمهورية من حيث التعيين، وهو ما يطرح إشكالية حول وضع الثلث الرئاسي المعين في المجلس، فإذا كان الأعضاء المنتخبون يمثلون الولايات، فماذا يمثل الأعضاء المعينون؟

الأكيد أن الدستور تحدث عن الكفاءات في ميادين عدة للاستفادة منهم، ولكن من الناحية الفعلية هل يتم تعيينهم فعلا استنادا إلى هذا المعيار، أم أن الجوانب السياسية تتدخل مع معيار الولاء تزاحم معيار الكفاءة، كما أن الكفاءة لا تمنع الانتماء لحزب سياسي معين أو على الأقل التعاطف معه، كما أن فكرة مراقبة التشريع والتوجه العام للدولة أمام إمكانية سيطرة توجه سياسي واحد على مصدر التشريع تتنافى مع اعتماد معيار الكفاءة

وحده، بل يجب أن يقترن بمعيار آخر هو معيار الولاء لسلطة التعيين وهي سلطة رئيس الجمهورية، وبالتالي إمكانية الوقوف في وجه المصادقة على أي قانون يعاكس توجهات الحكومة، خاصة في ظل المبالغة في تحديد الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القانون[1].

ومجلس الأمة لا يملك حق المبادرة باقتراح قوانين، ولا حق التعديل إلا من نافذة ضيقة وهي اللجنة المتساوية الأعضاء، المتحكم في اجتماعها من طرف الوزير الأول[2]، وبالتالي شتان في ممارسة مظاهر وسلطات السيادة التشريعية بين الغرفتين، وكل ما في الأمر أن مجلس الأمة يصادق أولا يصادق، فكيف يمكن لـ 3/2 الأعضاء الممثلين للولايات عكس أفكارهم، وهم محرومون من حق المبادرة بالقوانين؟.

خلاصة القول أن مجلس الأمة الجزائري جاء كحل مؤقت لأزمة سياسية عرفتها الجزائر، ولتدعيم سيطرة وتفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات، وهو المطلوب لمواجهة ظروف الأزمة بأكثر سرعة وحزم وليس بغرض تحقيق التوازن.

ورغم ما لنظام الغرفتين من مزايا تحدث عنها الفقه، إلا أنه من الطبيعي أن يقع خلاف بين الغرفتين، لأسباب متعددة أهمها الأسباب السياسية، ممَّا يجعل من عملية التشريع والرقابة في حالة شلل تام، مما يضطرّ السلطة التنفيذية معها إلى التدخل بحل المجلسين، أو أحدهما طبقاً للأوضاع الدستورية المقررة في تلك الدولة، وإجراء انتخابات جديدة ليعود التوافق بين المجلسين، ووضع حد لإمكانية إثارة الرأي العام نتيجة المناقشات وتبادل الاتهامات بين أعضاء المجلسين لتحقيق أهداف سياسة ليس إلاَّ.

وعليه فإنَّ الغاية من حل المجلسين معاً أو أحدهما ترجع في أحيان كثيرة إلى:

---

(1) – لكي يصادق مجلس الأمة على نص قانوني يجب أن يحصل النص على تأييد ¾ أعضائه.
انظر: المادة 120 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996.

(2) – انظر المادة 120 من الدستور نفسه .
وانظر كذلك: المواد 87-97 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في:1999/03/08، والمحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ، ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 ، صادرة بتاريخ : 1999/03/09 .

- حماية مؤسسات الدولة من أزمة دستورية محتملة نتيجة تعثر عمل السلطات العامة في الدول، خاصة السلطة التشريعية، وما لدورها الرقابي والتشريعي من أهمية.
- إجراء انتخابات تشريعية جديدة ينبثق عنها برلمان جديد بأفكار جديدة، وبقنوات تشريعية فعالة وعملية.
- منع إثارة الرأي العام نتيجة تأثره بالمناقشات والتهم المتبادلة بين ممثليه حول تسيير شؤون الدولة، وانتصار كل فئة ناخبة للنائب الذي يمثلها مما يدخل البلاد في دوامة ليس لها بداية ولا نهاية.
- العودة إلى صاحب السلطة الأصلية وهو الشعب ليعبر عن رأيه ويمنح ثقته للمجلس الذي يعبر عن طموحاته، أو ينتخب مجلسا جديدا بطموحات وأفكار جديدة غير متداولة.

ومن دساتير الدول التي نصَّت على حل المجلسين في حالة الخلاف بينهما نجد دستور الدانمارك الصادر سنة 1915(1)، وكذا دستور يوغسلافيا (سابقا) حيث ينص على أنه إذا تعذر بسبب عدم الاتفاق بين المجلس الاتحادي ومجلس آخر مختص في إقرار الخطة الاجتماعية والميزانية الاتحادية حتى الميعاد المقرر لبدء العمل بها، حل المجلسان وتعتبر الخطة قد مرت بالنص الذي اقره المجلس الاتحادي(2).

(1) – انظر المادة 22 من دستور الدنمارك الصادر سنة 1915.

نقلا عن: خالد عباس مسلم، المرجع السابق،89.

(2) – انظر المادة 189 من دستور يوغسلافيا الاتحادية الصادر سنة 1963، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.worldstatesmen.org/yugoslavia 1963.

كما أن الدستور الاسترالي جعل من حل المجلسين معـــــا وسيلة لحـــل الخلاف بينـــــهما حول اعتماد قانون من عدمه، وقد طبقـــها فعليا ست مرات وذلك خلال سنوات: 1914،1951،1974، 1975، 1981[1]

إن اللّجوء إلى إثارة الخلاف بين المجلسين أمر نادر في النظم التي تعرف الحل، لهذا السبب[2]، والملاحظ أيضاً عدم وجود تطبيقات عملية كثيرة لحل البرلمان، بسبب هذا النزاع والسبب هو استحداث آلية لتسوية ودية له ممثلة بالأساس في اللجان المتساوية الأعضاء باختلاف أساليب وآجال عملها، إلا أنها تساهم بشكل أو بآخر في خلق التفاهم والاستجابة بين المجلسين أفضل من إنهاء أعمالها عن طريق الحل.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذه المناسبة هو كيفية حل المشرع الدستوري الجزائري لهذه الإشكالية في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان؟.

إنَّ القانون الدستوري والمقارن يقدمان حلولاً في مسألة الخلاف بين غرفتي البرلمان في المجال التشريعي، لكن مع خلاف حول طريقة الحل ذاته، وفي هذا الإطار نجد أسلوب الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل لإحدى الغرفتين، بهدف مجانبة الانسداد الذي تحدثه الطريقة الأولى، ولكن غالباً ما يعطي هذا الحق للغرفة السفلى، وهناك طريقة الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف، وذلك بتدخل من السلطة التنفيذية، أو بمبادرة من السلطة التشريعية، وهذه اللجنة تقدم رأيها ويعرض على الغرفتين للتصويت، وهو الطريقة الأقرب لما هو سائد في النظام الجزائري باعتبار أن دستور 1996 المعدل نص على أنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء، تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح يتعلق بالأحكام بحل الخلاف، وتعرض الحكومة هذا النص على

---

(1) – سالمي عبد السلام، المرجع السابق ، ص ص 252،253.

(2) – PH.Lauvaux ,op.cit, pp176 ,275,282

الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص[1].

الملاحظ أن المشرع الدستوري حسم حالة الخلاف بين الغرفتين بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء، وهنا نسجل النقاط التالية:

- جعل صلاحية استدعاء اللجنة بيد الوزير الأول، مما يفتح الباب واسعاً إلى الاستخدام السياسي لهذه المكنة قصد عرقلة البرلمان والنصوص القانونية، إن كانت عكس آمال الحكومة.
- النص الدستوري لم يحدد آجالا إجبارية لاستدعاء اللجنة، مما يفتح المجال أمام إفراغ النصوص من فائدتها، خاصة إن سنت لمواجهة مشاكل ذات طابع زمني محدد.
- سحب النص في حالة استمرار الخلاف وليس اللجوء لحل البرلمان.
- لم يبرز النص كيفية مواجهة السبب الذي شرع النص لتنظيمه- بديل النص المسحوب- أو لمواجهته، ومن يتحمل مسؤولية ظهور مشاكل وتفاقمها نتيجة سحب النص بسبب الخلاف بين غرفتي البرلمان.

المطلب الثاني

حل البرلمان لأجل تحقـــيق الاستقرار للنظام السياسي

كما يهدف الحل إلى فض النزاعات بين السلطات العامة في الدولة، نجد أنه يهدف أيضاً إلى ضبط استقرار النظام السياسي، ويكون دور الحل في هذا المجال إما بتثبيت ودعم الأغلبية البرلمانية الموجودة، أو البحث عن أغلبية مفقودة وإعادة تشكيلها، كما يلعب دوراً في الاستقرار الوزاري بحل مختلف الأزمات الوزارية المتكررة [2].

(1) – انظر المادة 120 من دستور الجزائر 1996، معدلة بموجب المادة 13 من القانون 08-19، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق.

(2) – سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 526 .

كما يتوسع دور الحل نحو تحقيق الاستقرار داخل الحزب الحاكم نفسه، وكذا اختصاص المعارضة خارج البرلمان.

وسنتولى بعض التفصيل في هذه الحالات المختلفة، والتي يلعب من خلالها الحل دوراً في تحقيق الاستقرار للنظام السياسي، مستخدمين في ذلك أمثلة من الواقع العملي تظهر أهمية هذا الدور.

الفــرع الأول

حــل البرلمان بهــدف دعــم الأغلبيــة البرلمانيــة

يؤدي حل البرلمان في هذه الحالة وظيفة دعم الأغلبية الموجودة وتجديدها، وتقوية الأغلبية الضعيفة داخله لتقف إلى جانب الحكومة ضمانا لاستقرار الحكم.

أولاً: دعــم الأغلبيــة الموجودة وتجديدها: الغرض من هذا الحل ينطوي على مخاطرة كبيرة بالنسبة للحكومة، حيث من الممكن أن تفقد السلطة في الانتخابات الجديدة، لذلك على السلطة التنفيذية قبل أن تبادر إلى حل البرلمان لدعم أغلبيتها البرلمانية، أن تأخذ في الحسبان الوقت المناسب لهذا الإجراء، بما قد يساعدها في تحقيق الغرض من الحل لما له من أهمية كبيرة[1].

ويعتبر وقت الرخاء الاقتصادي والمالي توقيتا ملائما جداً لإعلان حل البرلمان لأجل تدعيم الأغلبية البرلمانية، مستفيدين بذلك من رضا الشعب عن العمل المنجز من قبل الحكومة، وبالتالي مساندتها في أي خطوة تخطوها تجاه البرلمان، وكذلك كان الأمر في عام 1959 عندما استغل رئيس الوزراء البريطاني"Mack Millan" الحالة الاقتصادية المنتعشة للبلاد وقرر حل البرلمان، فحقق حزبه المحافظون فوزاً كبيراً بزيادة عدد مقاعده في البرلمان بما يبرهن على أن الحل قد اعمل في الوقت المناسب، وتم استغلاله بطريقة مفيدة[2].

---

(1)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص100.

(2)– لؤي طارش محمد نعمان، المرجع السابق، ص134

كما أن معرفة اتجاهات الرأي العام ومواقفه تجاه سياسات الحكومة ومدى تأييده لها، يعتبر من العوامل التي تستدعي استغلالها سياسياً لدعم الأغلبية البرلمانية، ومن الأوقات التي يمكن فيها للحل أن يلعب دوراً بارزاً في تحقيق ذلك، وفي هذا الإطار حقق رئيس الحكومة البريطاني "Wilson" بحل البرلمان عام 1966 انتصاراً كبيراً في الانتخابات، بعد استغلاله معطيات ونتائج ما حققه حزبه "حزب العمال" في الانتخابات الجزئية من نجاحات، مكنته من استشعار وتوقع اتجاهات الرأي العام، والتي كانت تشير أنها في صف حزبه، وبالفعل صدقت توقعاته وكسب دعماً إضافياً داخل البرلمان[1].

إلا أن الأمر لم يسر بنفس الاتجاه في حل 1970 وحل 1974، ربما لسوء التقدير واختيار الوقت الملائم[2]، رغم كون معظم التحقيقات تصب في اتجاه أن حزب العمال هو صاحب الشعبية، إلا أنها يمكن أن تكون زائفة أو مبنية على معطيات غير دقيقة، أو أن عامل اللحظات الأخيرة قبل الاقتراع قد حسم المسألة، والمعروف أن الساعات الأخيرة قبل بدء الاقتراع غالباً ما تكون حاسمة، وتلعب دوراً كبيراً، باعتبار أن كل مترشح سيلعب بآخر أوراقه الرابحة في تلك الفترة، وكان على رئيس الوزراء "Wilson" أن يضع في اعتباره هذا التوقيت أيضاً، وكذا توقيت الفصل المناسب، من السنة والذي يلعب دوراً كبيراً في النجاح في تحديد الوقت المناسب لحل البرلمان، وفي هذا الصدد يقول رئيس الوزراء البريطاني "Wilson"، يجب أن تضع في عين الاعتبار مخاطر الأوقات السيئة، وأثرها المشؤوم على المزاج الانتخابي، وانه يوجد في البلاد حالياً الشعور الأكثر ملاءمة لذلك عند انتهاء فصل الشتاء وبداية فصل الربيع[3].

وعليه يلعب العامل النفسي دوره في ردة الفعل الشعبية تجاه تصرفات الحكومة، فلما يكون الوقت مبهجاً والبلاد في رخاء اقتصادي يكون الناخب في أوج استعداده لمكافأة

---

(1) –خليل عبد المنعم خليل مرعي، المرجع السابق، ص312.

(2) – لؤي طارش محمد نعمان، المرجع السابق، ص 136.

(3) – بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص ص 77، 78.

الحكومة على نجاحاتها، وعلى هذا الأساس يمكن أن نقول أن هناك شهورا يجب تجنب حل البرلمان فيها بسبب ردة الفعل الشعبية، التي مصدرها نفسي بالدرجة الأولى، ومنها شهور الانشغال بالأعمال خاصة الفلاحية مثلا، والخدمات (شهور الربيع، وبداية الصيف)، وكذا أشهر أوت وسبتمبر بسبب خروج معظم العمال والموظفين في عطل سنوية للراحة، وبالتالي تصبح الحملات الانتخابية مزعجة لهم يجعلهم في النهاية ينفرون من الانتخاب ككل.

ومن التطبيقات العملية لحل البرلمان بهدف دعم الأغلبية البرلمانية، ما حدث في اليابان في عهد حكم الحزب الحر الديمقراطي، والذي استغل فيه رئيس الوزراء"Ikeda"[1] الظروف الداخلية الملائمة في حل البرلمان سنة 1960، عقب إبرام معاهدة الأمن مع الولايات المتحدة الأمريكية، وعقب الانتخابات، أحرز حزب الأحرار الديمقراطيين على الأغلبية السابقة، بل أكثر من ذلك تمكنوا من دعمها بعدد كبير من المقاعد مقارنة بالأغلبية التي كان يحوزها الحزب سابقا[2].

وبنفس الكيفية وتحقيقاً لنفس النتيجة كان حل 1977 في اليونان، وكذلك الحل في اسبانيا على يد حكومة "Suarez"، التي تولت الحكم عام 1975، والتي احتفظت بالسلطة بعد انتخابات 1977، وذلك بعد سريان العمل بالدستور الذي تم استفتاء الشعب فيه في 1978/10/06، وكما أسفرت انتخابات مارس1979 عن احتفاظ حزب اتحاد الوسط الديمقراطي الحاكم بأغلبيته السابقة في كل من الكونغرس ومجلس الشيوخ[3].

ثانياً- حل البرلمان للبحث عن أغلبيـــة مفقودة وإعادة تكوينها: من سنن الحياة بقاء الحال من المحال، فاليوم الحكومة تتمتع بمساندة الأغلبية البرلمانية، وغدا تفقد هذه الأغلبية، فتبدأ من جديد رحلة البحث عن هذه الأغلبية، لأنه دون ذلك لن تستطيع في

---

(1)_ Ikeda Hayato (حكم من 19 /1960/07 إلى 1964/11/09) _

(2)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 101.

(3)_ PH .Lauvaux. Op-cit. P 429 -.

الغالب أن تسير أمور الدولة حسب برنامجها الذي تريده دون أن تقع في مواجهة البرلمان[1].

ويرجع اختفاء الأغلبية إلى عدة عوامل وظروف، أولها هي الانتخابات وانتهاء المدة القانونية للعهدة النيابية، كما قد ترجع إلى أن الأغلبية في حد ذاتها هشة وضعيفة، يمكن أن تزول بمجرد انسحاب حزب أو عضو، لأنها مبنية في الأساس على المصلحة وليس على الوفاق حول برنامج مشترك، ونجد هذا الأمر خاصة لدى الأحزاب الصغيرة أو الحديثة النشأة، حيث تحتمي بمظلة حزب كبير وبدعوى التحالف، ثم تنسحب بمجرد أنها قدرت نمو شعبيتها، أو أن الحزب الكبير لم يمنحها الغرض من التحالف معه.

كما قد تزول الأغلبية نتيجة انتخابات جزئية تبرز تراجع مؤيديها، ممَّا ينعكس على الأغلبية البرلمانية، والتي تحس أنها أضحت لا تمثل الشعب بعد أن هجرها في الانتخابات الجزئية، وأخيراً فإن وجود حكومة أقلية في السلطة توافق عليها الأحزاب الأخرى، ثمّ لا تلبث أن تسقط ويصاب الحكم بالشلل لتراجع عدد مؤيديها من الخارج، قد يكون سبباً في اختفاء الأغلبية الموجودة، وعدم تمخض الانتخابات التشريعية عن أغلبية متجانسة تشكل منها حكومة قوية، يمكنها الإمساك بدفة الحكم بقوة، مما يؤدي بالضرورة إلى تصدع النظام الحزبي الموجود، وهنا يتم الاستعانة بحكومة من الأقلية، سرعان ما تدخل في دائرة الحسابات والصراعات ثم السقوط[2].

ففي انجلترا تم تشكيل حكومة أقلية بواسطة "Mac Donald" عقب انتخابات 1923 والتي قررت الحل عام 1924، بعد أن تم التصويت على رفض الاقتراع بسحب الثقة منها، كما تم تشكيل حكومة أخرى من الأقلية برئاسة"wilson" بعد انتخابات 1974 واستطاع بفضل حنكته أن ينجو من سحب الثقة، وانتظر سبتمبر1974(بداية الخريف)

---

(1)– عصام سليمان، المرجع السابق، ص42.

(2) – علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص238.

وقرر الحل بقصد تشكيل الأغلبية ودعمها، وقد اختار لذلك توقيتاً مناسباً كما أشرنا، وقد استطاع أن ينشئ بعد الانتخابات نظاماً للأغلبية[1].

كما تم حل البرلمان في النمسا بإجراء انتخابات لتشكيل أغلبية مفقودة، ومحاولة إعادة تكوينها، أيضاً بدأت تفاصيل أسبابه بإجراء انتخابات تشريعية في مارس 1966، إلا أن نتائجها لم تفرز عن أي فائز بالأغلبية المطلقة، وبدلاً من أن يشكل تحالفا لتأليف الحكومة الجديدة ، كلف الرئيس رئيس الحزب الفائز بالأغلبية النسبية لتشكيل الحكومة، هذه الأخيرة أضحت حكومة أقلية بعد تحالف باقي الأحزاب الفائزة في البرلمان ضدها، والتي رأت أنه من الأفضل تشكيله ويضم جميع الأحزاب التي لها مقاعد في البرلمان، ولكن هذه الحكومة تلقت دعماً قوياً من خلال الانتخابات الجزئية التي جرت في أكتوبر1970، وكذلك في الانتخابات المحلية، كما ساهمت في إعادة انتخاب رئيس الحزب الشعبي "Jonas" رئيساً للدولة في أفريل1971، كل هذه العوامل قلبت ضعف وأقلية الحكومة إلى قوة، شجعت رئيسها على طلب حل البرلمان وإجراء انتخابات كانت نتائجها مطابقة لإرادة الحكومة[2].

أما في كندا فكثيراً ما تم اللجوء إلى تشكيل حكومة أقلية منذ نهاية نظام حكومة الحزبين عام 1957، ومنذ عام 1957 إلى 1980 وبظهور الأحزاب الصغيرة وتطورها خلال هذه المدة، تم إجراء عشرة انتخابات تشريعية لم تسفر ستة منها على أغلبية متجانسة، حيث تدخل الحل في كل مرة منها محاولاً إيجاد تلك الأغلبية وإعادة تكوينها[3].

الفـــرع الثاني

حل البرلمان لأجل المساهمـــة في حل الأزمات الوزاريـــة

يمكن للحل أن يساهم في استقرار النظام السياسي بطريقة أخرى وهي الحفاظ على الاستقرار الوزاري، وهذا عن طريق استخدام هذا الحق فعلا عندما يتعرض هذا

---

(1) – خليل عبد المنعم خليل مرعي، المرجع السابق، ص312.

(2)_ PH. Lauvaux, op-cit , p 203 .

(3)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص240.

الإستقرار للخطر، أو عن طريق التهديد باستخدامه، كإجراء وقائي يهدف إلى تفادي الأزمات الوزارية أو على الأقل التخفيف منها.

أولاً-استخدام حق الحل لعلاج الأزمات الوزارية: عادة ما يكون اللجوء إلى انتخابات تشريعية مبكرة مرتبطا بأمرين، أولهما وجود أزمة داخل التحالف الحكومي، وثانيهما عقب سحب أو انكماش التأييد البرلماني الذي كانت تحظى به حكومة الأقلية.

1- وجود أزمـــة داخل التحالف الحكومي: من المعروف أن دخول الأحزاب معترك الانتخابات النيابية الهدف منه خاصة لدى الأحزاب الكبيرة هو الحصول على أغلبية برلمانية تؤهلها لتشكيل الحكومة بمفردها، أو بمساندة من حلفائها، إلا أنَّ قواعد الديمقراطية تجعل من حصول هذا الأمر ليس سهلاً، خاصة في ظل التعددية الحزبية والتنافس الحزبي المشروع على الاغتراف من الوعاء الانتخابي، مما يجعل من إمكانية عدم حصول أي حزب على الأغلبية اللازمة أمرا مقبولا ديمقراطياً، وكثير الحدوث كذلك.

ونتيجة لذلك عادة ما يلجأ إلى تكوين ائتلاف حزبي يمكن تشكيله من قبل أحزاب متجانسة، وعن طريقه يمكن تشكيل أغلبية برلمانية تنبثق منها حكومة ائتلافية من عدة أحزاب عضوة في تكتل الأغلبية البرلمانية، وعليه يتوقف مصير الحكومة والبرلمان على موقف الأحزاب المشاركة في الائتلاف، فإذا ما اختلفت أصبح الحل ضرورة.

ففي حالة الائتلاف الثلاثي قد يكون الحل وليد رغبة حزب أو حزبي الأغلبية في الائتلاف المتصدع، أملا في أن تكون الانتخابات فرصة لتحقيق نتائج ملائمة.

وقد يحدث نتيجة رفض حزب معارض الحلول التوفيقية لتسوية الخلاف الناشئ بين أطراف الائتلاف، مثل ما حدث في "لوكسمبورغ" في ديسمبر 1958، حيث وقع انقسام في صفوف التحالف الحكومي، والذي أدى بدوره إلى استقالة الحكومة، واستحال في هذا الوقت إجراء مصالحة بين قطبي التحالف، كما فشلت محاولات الوصول إلى صيغة

توفيقية على حزب الأحرار المعارض مقابل اشتراكه في الحكومة، وانتهى الأمر إلى حل البرلمان[1].

أما الائتلاف متعدد الأحزاب، فإن الأزمة التي تعصف بذلك الائتلاف تكون نتيجة محاولة كل حزب فرض سياسته، وبخاصة فيما يتعلق بالبرنامج الحكومي، ومن ثم لا تتفق هذه الأحزاب على برنامج محدد، فينهار بذلك الائتلاف الحزبي الذي يستتبع بدوره استقالة الحكومة.

ومن ناحية أخرى تحاول أحزاب المعارضة تشكيل حكومة جديدة ائتلافية فتفشل، فينتهي الأمر إلى إجراء الحل لمحاولة إيجاد مخرج من تلك الأزمة السياسية، ومن أمثلة ذلك حلول 1972 في إيطاليا، 1958، 1967، 1972 في هولندا[2].

وإذا كان الخلاف بين أحزاب الائتلاف يؤدي في أغلب الحالات إلى استقالة الحكومة أولاً، ثم حل البرلمان ثانياً نظراً لاستحالة تشكيل حكومة جديدة، إلا أنه قد يكون الحل في بعض الحالات دون أن يكون مسبوقاً باستقالة الحكومة، وهذا إذا ما توافقت الأحزاب المكونة للائتلاف على أن الحل هو الإجراء المناسب، وقد يحدث العكس من ذلك أن لا تتفق الأحزاب في مثل هذه الظروف على إجراء الحل، ولكن يحدث هذا الأخير رغم ذلك عن طريق الحزب المسيطر داخل التحالف، ومثاله ما حدث في فرنسا سنة 1955 حيث تم حل الجمعية الوطنية في ديسمبر1955، وجرت انتخابات مبكرة في جانفي 1956 حيث كان الخلاف لم يقتصر فقط بين الأحزاب بل كان أكثر عمقاً، حيث امتد ليكون بين تيارات واتجاهات داخل الأحزاب نفسها بحيث تفككت حركة الجمهوريين البرلمانيين، وظهور قوة من الراديكاليين والمستقلين[3].

---

(1)– علاء عبد المتعال ، المرجع السابق ، ص 245.

(2)- PH . Lauvaux, op-cit, P 233.

(3)– خليل عبد المنعم خليل مرعي، المرجع السابق،ص321 .

2- استخدام الحل نتيجة التراجـــع عن تأييد حكومـــة الأقليـــة: المقصود به هو سحب الأحزاب تأييدها لحكومة متجانسة أو تحالف أقلية بعد أن منحتها التأييد لفترة معينة، ومن أبرز الأمثلة على ذلك حل 1953 في فنلندا والذي قامت به الحكومة على مسؤوليتها وأصدره رئيس الدولة لإعطاء الفرصة للأحزاب كي تتصالح، وذلك عقب سحب تأييدهم لحكومة الأقلية، والتي استقالت في الحال بعد الاقتراح بتوجيه اللوم إليها بخصوص سياسة الإسكان[1].

وفي إيطاليا أدى إعلان حزبي اليسار في 1976/04/26 عن نيتهما في رفض منح الثقة للحكومة، إلى تقديم هذه الأخيرة استقالتها في 1976/04/30 قبل طلب منح الثقة من البرلمان ليتولى رئيس الجمهورية حل البرلمان في 1976/05/01، كما جاء حل 1979 على اثر سحب الأحزاب لتأييدهم لحكومة "Andreotti" ذات الائتلاف الثلاثي، والتي تم تشكيلها في 1979/03/01، حيث كانت لا تستطيع أن تحكم البلاد دون إشراك اليسار(الحزب الشيوعي والحزب الاشتراكي)، حيث قرر هذان الأخيران رفض منح الثقة للحكومة، وجسدا ذلك عند التصويت في البرلمان، وتم الحل بسبب ذلك[2].

ثانيا- التهـــديد باستخدام الحل لتحقيق الاستقرار الوزاري: يلعب التهديد بالحل دوراً وقائياً من الأزمات الوزارية، باعتبارها قد تقود الأحزاب السياسية مجدداً إلى مواجهة انتخابات تشريعية مبكرة، مع ما ينجر عن ذلك من مخاطر، خاصة من تقلبات توجهات الناخبين والأموال الهائلة التي تصرف، ومن ثم يؤدي التهديد بالحل إلى انضباط الأغلبية البرلمانية المترددة المؤيدة للحكومة القائمة، أو إلى دعم الائتلاف الحكومي القائم.

ويمكن القول إن التهديد باستخدام الحل قد يتحول إلى وسيلة ردع في الأوقات والحالات العصيبة، إذا ما ظهر ارتداد وتخلي بعض الأحزاب المشكلة للأغلبية، خاصة إذا كانت صغيرة عن تأييدها ومساندتها للحزب الحاكم، في إدارة شؤون الحكومة

---

(1) – علاء عبد المتعال، المرجع السابق ، ص247.

(2) - PH . Lauvaux , op.cit, P 452,453.

والتصويت معها على مستوى البرلمان، لأن هذا الأمر في النهاية قد يؤدي إلى استقالة الحكومة المشكلة عادة من زعماء هذا الحزب، فيعمل اللجوء إلى الانتخابات المبكرة التي أضحت ضرورة في هذه الفترة دور الردع، الذي يعمل على ضمان إعادة انضباط تلك الأغلبية المترددة، واستقرارها، الأمر الذي ينعكس أثره على استقرار الحكومة القائمة.

كما قد يكون التهديد باستخدام الحل فعالاً في تحقيق الاستقرار الوزاري، عندما يوجه إلى المعارضة، التي تكون قوية داخل البرلمان، لكن استطلاعات الرأي وتوجهات الرأي العام ضدها، وبالتالي فهي ضعيفة لدى الرأي العام مما يجعلها تفكر في ربح الوقت واستثمار وجودها داخل البرلمان والحكومة لإعادة تموقعها، وتوجيه الرأي العام لصالحها، والوقت لا يسمح بإظهار المعارضة الحقيقية للحزب الحاكم، فالتهديد لا يعدو أن يكون وسيلة بين القادة السياسيين قد يستخدمونه عند الضرورة لتجنب الأزمات الطارئة التي قد تشهد الاستقرار الوزاري.

وقد لعب التهديد بالحل دوراً بارزاً في الاستقرار الوزاري أثناء حكم الجنرال "ديغول"، فهو دائم الإشارة إلى استخدام حق الحل، كلما وجد في ذلك أسلوباً مناسباً ليتفادى الأزمات الوزارية المحتملة، ولم يتوانَ بالفعل عن استخدامه عندما واجه أول أزمة وزارية في 1962/10/05، وكانت هذه السابقة لعبت دورها في تحقيق الاستقرار الوزاري عامي1967 و1968، وجعل التهديد من المعارضة تتروى قبل أن تعلن عدم تأييد الحكومة أو تنسحب من ائتلاف معها، كما جعل ديغول من التهديد باستخدام الحل ضد البرلمان وسيلة للتأكد من دعم الشعب له ولسياسته، وعند الضرورة لتثمين الثقة الشعبية اللازمة لاستقرار المؤسسات السياسية[1].

كما استخدم التهديد بالحل أيضاً في عهد الرئيس"Destaing" وذلك من أجل تجنب تصدع الأغلبية التي يتصارع فيها جناحان"الديغولي" والجناح المؤيد للرئيس، فقد أعلن

---

(1) - مزياني لوناس، المرجع السابق، ص128.

صراحة يوم 1978/09/28 بمناسبة الاحتفال بالذكرى العشرين لإصدار الدستور بأنه سيلجأ إلى استخدام حق الحل بوصفه السلاح الأساسي الذي يخوله النظام البرلماني للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك، كما هدد باستخدام هذا الحق عندما عارض نواب حزب التجمع من أجل لجمهورية الخطة الثانية للإصلاح الاقتصادي المقدمة للبرلمان من قبل رئيس الوزراء "R.Barre"، وكذلك عندما رفض حزب التجمع من أجل الجمهورية التصويت على القانون المالي عام 1979[1].

وبالرجوع إلى الدساتير الحديثة نجد منها ما أخذ بعين الاعتبار ما قد يحققه التهديد باستخدام بالحل من دور في الاستقرار عن طريق العمل على تفادي الأزمات الوزارية، فجعلت لهذه الوظيفة مكاناً بارزاً عندما نظمت استخدام هذا الحق في صلبها، ومن هذه الدساتير نجد دستور اسبانيا الذي نظم الحل التلقائي، في حالة عدم احتواء البرلمان على أغلبية، وكذلك الدستور البرتغالي الذي ينص على الحل الإلزامي عندما يكون البرلمان وراء التغيير الوزاري للمرة الثالثة على التوالي[2].

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل ومن خلال نص المادة 82 التي تنص على انه إذا لم تحصل مجدداً الموافقة من قبل المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية فالمجلس الشعبي ينحل وجوباً.

وعليه يمكن استقراء نغمة التهديد المبطن الموجه لنواب البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) في حالة إصرارهم على رفض مخطط عمل الحكومة، المنبثق بالأساس من برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي فهو رفض مبطن لهذا البرنامج، مما يعني الخلاف المزمن مع رئيس الجمهورية بما قد يعطل عمل مؤسسات الدولة.

ورغم ما قد يحمله هذا الإجراء من تعسف من طرف الرئيس، إلا أنه الوسيلة الوحيدة لتحكيم الشعب في هذا الخلاف، وهو أمر إيجابي يدل على الحيوية في النظام السياسي، إلا أن التجربة الدستورية الجزائرية لم تسجل حالة لحل البرلمان التلقائي وفقاً لنص المادة 82 السابقة، نظراً لعدة عوامل أهمها طبيعة النظام السياسي، ومدى عمق

---

(1) _ PH.lauvaux,op.cit , p389 .

(2) – انظر المادة 198 من دستور البرتغال الصادر سنة 1976، المرجع السابق.

التجربة الديمقراطية في الجزائر، وكذا دور الأحزاب السياسية التي توصف بالمعارضة ولا تملك من المعارضة غير الاسم، كما أن قانون الانتخابات البرلمانية ليس بالحزم الذي يمكن من وصول نخبة للبرلمان تؤدي دورها، فهو يسمح للوصوليين أصحاب المال، والمصالح من الولوج لقبة البرلمان، وتحقيق غاية النفوذ إلى جانب المال، وبالتالي فإن فكرة معارضة مخطط الحكومة، يعني العودة السريعة إلى انتخابات غير مضمونة النتيجة، ستستنزف جيوبهم ووقتهم، فالأسلم هو المسايرة لكل سياسات الحكومة، ورغم ذلك يعتقد الباحث أن إبداء بعض المواقف الحازمة تجاه الحكومة في بعض سياساتها يجب أن تكون واضحة وصارمة، وإلا فإن البرلمان سيفقد جزءا من مهامه الدستورية خاصة الرقابية منها.

المطلب الثالث

حل البرلمان لتحقيق الاستقرار داخل الحزب الحاكم وامتصاص المعارضة خارج البرلمان

قد يحتاج رئيس الحكومة المنبثقة من أغلبية برلمانية من وقت لآخر اختبار مدى بقاء المساندة له من الأغلبية داخل الحزب، وهو ما يجعله يلجأ إلى التهديد بالحل، أو القيام به لرأب الصَّدع إن وجد أن هذه الأغلبية بدأت في الانقسام هذا من جهة، ومن جهة ثانية قد يحتاج رئيس الحكومة إلى حل البرلمان رغم الوفاق التام بينه وبين الأغلبية البرلمانية، ولكن من أجل غاية أخرى، وهي امتصاص تحركات وغضب المعارضة شعبياً، والتقليل من حدة الاحتقان الشعبي ضدَّها، والذي يتكون عادة من كثرة انتقادات المعارضة التي قد تؤدي إلى احتقان الشارع.

الفــــرع الأول

حــل البرلمان لتحقــيق الاستقــرار داخــل الحزب الحاكــم

الحزب الذي يحصل على أغلبة برلمانية تنبثق عنها الحكومة، ممَّا يخوله الاستئثار بالسلطة ويصبح البرلمان مجلساً لتدوين قرارات ذلك الحزب، ولكن من وقت لآخر قد يكون من الضروري اختبار هذه الأغلبية، ومدى تماسكها خلف الحكومة، فإذا رأت الحكومة أن أغلبيتها أضحت مفكَّكة، تلجأ إلى التهديد بالحل، باعتباره وسيلة شديدة الوطأة

على البرلمان وعلى النواب عندما يفكرون في مشقة الدخول مجدداً معترك الانتخابات، وما تتطلبه العملية من مصاريف وجهود يمكن أن تكلل في الأخير بالعودة إلى البرلمان، كما يمكن أن ينجر عنها خسارة المقعد النيابي، ولذلك يعود النواب ويصطفون مجددًا خلف حكومتهم وتتماسك الأغلبية من جديد.

ونجد تطبيقات لهذا الحل في العديد من الدول، خاصة انجلترا واليابان؛ ففي اليابان مثلا نلاحظ سيطرة الحزب الديمقراطي الحر على السلطة من دون انقطاع منذ 1955، وهذا الحزب شهد انقساماً بداخله بين أتباع"Yoshida" وأتباع"Hotoyama"، والذي ظهر جلياً بداية عام 1952، أين كان الحل ضروري لمحاولة القضاء على ذلك التوتر الذي أصاب الحزب الحاكم، أو العمل على ترجيح كفة الاتجاهات القوية داخل هذا الحزب، والذي عادة ما يكون زعيمه رئيس الوزراء، فجاء حل أفريل 1958 عقب تولي"Kishi" رئاسة الحكومة من أجل تقوية كتلته ونفوذه داخل الحزب، ولتحقيق ذلك حرص أن يضم كل أنصاره وأهل ثقته، وكما حدث أيضا في أكتوبر 1963، ومن أجل تقوية سلطة "Ikeda" على حزبه وترجيح كفته على كفة منافسه "Sato" الذي هو أخوه على رئاسة الحزب أعلنت حكومة "Ikeda" حل البرلمان(1).

كما تجدر الإشارة إلى أنَّه حدث حل البرلمان الياباني في 1979/09/07 على يد حكومة"Ohira" وبالغرض نفسه، لكن الحل في هذه المرة لم يحقق الهدف المرجو منه في تحقيق الاستقرار داخل الحزب الحاكم، بل زاد حدة التوتر داخله، ونتيجة إخفاق رئيس الوزراء في الانتخابات تفاقمت المعارضة داخل الحزب ممَّا اضطرَّ الحاكم إلى تعيين مرشحين لرئاسة الحكومة هما "Ohira" ومنافسه رئيس الحكومة الأسبق "Fukuda"، ولم يحسم الأمر إلاَّ في الجولة الثانية من الانتخابات بواسطة البرلمان لصالح "Ohira" واستمرت رغم ذلك الخلافات حتى أسقطت الحكومة فيما بعد(2).

---

(1)_ PH .Lauvaux. op-cit, pp437.438.

(2)- PH .Lauvaux , op.cit , P 438.

كما أنه في 2005 ونتيجة الانقسام الذي ظهر في حزب العمال الحاكم في انجلترا لجأت الحكومة إلى حل البرلمان، بغرض تقوية مركزها عن طريق إعادة الاستقرار للكتلة البرلمانية التي تشكل الأغلبية الداعمة لها داخل المجلس[1].

الفــرع الثاني

حــل البرلمان لامتصــاص المعارضــة خــارج البرلمــان

من بين الأدوار التي تلعبها المعارضة لإثبات وجودها وإحراج الحكومة أمام الرأي العام، قيامها بأنشطة تحاول من خلالها إظهار استيائها من سياسة الحكومة، وتظهر بعد ذلك نفسها بديلاً عنها في تسيير أمور الشّعب، وإظهار ما يمكن أن تقوم به لمواجهة أزمة معينة تتخبّط فيها البلاد، فتظهر أولاً أن هذه الأزمة سببها سياسة الحكومة، ثمَّ تظهر سلبيات تعامل الحكومة مع الأزمة وإيجابياته من طرفها، وبالتالي فالحكومة لا سبيل لها في الاستمرار في الحكم، إلاَّ بوجود مناخ سياسي ملائم لا يعكر صفوه ما تقوم به تلك المعارضة من قلاقل.

ورغم كون الحكومة مؤيدة من طرف البرلمان، فقد تدعي المعارضة أيضاً عدم بقاء نواب البرلمان يمثلون الشعب، وأنَّ هناك انفصالا تاما بين مطالب الشعب وسياسات وتوجهات الأغلبية البرلمانية، وعليه فقد يكون الحل هو أفضل وسيلة لفض ذلك النزاع بين الحكومة وتلك المعارضة، وذلك للتأكيد على أن الأغلبية الموجودة هي الأغلبية الحقيقية، وأن البرلمان المكون من تلك الأغلبية مازال هو المعبر الحقيقي عن مشاعر الأمة واتجاهاتها، وكشف أن هذه المعارضة ما هي إلا بديل وهمي وصورة زائفة عن إرادة الأمة، وان لغالبيتهم مصالح شخصية ولو على حساب مصلحة الأمة وأمنها، ولن يتأتَّى ذلك إلاَّ بفوز ساحق في الانتخابات التشريعية الجديدة، وإعادة تشكيل الأغلبية السابقة، ولكن أقوى بكثير لأنَّها جاءت نتيجة تأكيد الشعب ثقته فيها ورفضه ادعاءات المعارضة.

---

(1) – لؤي طارش محمد نعمان، المرجع السابق ، ص134.

ومن أمثلة هذا الدور للحل ما حدث في انجلترا في فبراير 1974 حيث تم حل البرلمان نتيجة الأزمة التي أحدثتها الدول العربية بتعليق تصدير البترول إلى الدول الغربية الداعمة لإسرائيل، وهو ما ولد أزمة بين الحكومة البريطانية وعمال المناجم الذين طُلبَ منهم العمل ساعات إضافية لتوفير الفحم بديلاً، وعليه اندلعت صراعات تدخلت فيها الأحزاب السياسية المعارضة (حزب العمال) ضد الحكومة، هذه الأخيرة لجأت إلى إجراء حل البرلمان كرهاً، رغم عدم توفر الظروف الملائمة لإجراء الانتخابات، كما لا توجد أزمة دستورية تستحق إجراء الحل[1].

هذا الإجراء أصبح أكثر من ضروري، خاصة مع بداية إضراب العمال على الأقل أن يعمل الحل على كسر وتعطيل الإضراب، ولو بصورة مؤقتة حتى تهدأ النفوس، وتعيد الحكومة ترتيب أوراقها من جديد، لكن الانتخابات أسفرت عن تقليص هيمنة الحزبين الكبيرين(37% عمال،38% محافظين) وتعمق عدم الثقة بينهما[2].

وكذلك حدث في فرنسا سنة 1968 حيث اندلعت مظاهرات وأعمال شغب ضدّ حكومة وحكم الرئيس "De Gaule"، كانت بدايتها في الجامعة ثمّ انضمَّ إليها العمال والنقابات، وكان رد رئيس الجمهورية هو الإعلان عن استفتاء حتى يطلع على رأي الأمة في سياسته، وضرورة بقائه من عدمه، خاصة وأنَّ الرئيس "ديغول" غالباً ما يعتبر قرارات الشعب في الاستفتاء موجهة إليه مباشرة برفضه وسياسته أو قبوله وقبولها .

وعليه وبدل أن يسير الرئيس في نهج تنظيم الاستفتاء عاد في 1968/05/30 وأعلن في خطبة موجزة قراره بالاستمرار في الحكم، وتأجيل الاستفتاء مع حل الجمعية الوطنية[3]،

---

(1) – جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص182.

(2) – خليل عبد المنعم خليل مرعي، المرجع السابق، ص312.

(3) ـ جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص183.

ليجد هذا الحل تأييداً له في مظاهرات مساء نفس اليوم، وهكذا ضرب الرئيس عصفورين بحجر واحد، فقد أعاد الاستقرار مرة أخرى، وسحب فتيل الأزمة من معارضيه بين العمال والطلبة والنقابات عن طريق حل الجمعية الوطنية، كما أنه سنحت له الفرصة لدعم وتعزيز الأغلبية البرلمانية التي تقاسمه أطروحاته.

ومن جهة أخرى تجنب فخ اللجوء للاستفتاء في ظل استفحال الأزمة، لأنه كان سيظهر موقف أفراد الشّعب تجاه سياسته في فترة عصيبة، تسابق فيها الناس نحو الشارع غاضبين، ولم يطفئ غضبهم إلا بوسيلة ذكية من الرئيس هي حل البرلمان.

كما يلعب الحل دوراً آخر مهماً ليس في امتصاص المعارضة خارج البرلمان، وإنّما تسوية الخلاف بين أقطاب الحكومة من أحزاب وليس داخل الحزب الحاكم فقط، وإنّما بين أحزاب الحكومة، ومن أمثلة ذلك حل 1951 في نيوزيلندا وكذلك حل 1961 في بلجيكا[1].

وفي رأي الباحث فان حل البرلمان لأجل امتصاص المعارضة خارج البرلمان يعتبر من الأساليب الذكية، التي تتم عن خبرة سياسية كبيرة من قبل الأغلبية السياسية التي تقود السلطة التنفيذية، حتى وان كان الهدف خلق جو مناسب لعمل هذه الأخيرة من جانب، ومن جانب آخر فان الإقدام على هذه الخطوة يحتاج إلى حسابات دقيقة ، واختيار دقيق للوقت، وكل ذلك يحتاج إلى مستوى وعي سياسي رفيع، ولعل ذلك ما يجعل من أمثلتنا اقتصرت على دول ضاربة في الديمقراطية .

المبحث الثاني

المبررات الفنيـــة لحل البرلمان

إضافة لما سقناه في المبحث السابق من مبررات تصب كلها في خانة النزاع بين السلطات، وكيفية تحقيق استقرار النظام السياسي فهي ذات طابع سياسي، سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق لمبررات أخرى ذات أدوار فنية داعمة لما تم تناوله سابقاً، رغم

(1) – PH. Lauvaux, Op.cit, P 456, 457

.

عدم بعدها نهائيا عن الطابع السياسي لان الهدف هنا يكون خارج إطار العلاقة بين السلطات، ولكنه ينعكس عليها في النهاية كما سنرى.

كما سنحاول إبراز أهمية العودة الدورية لمعرفة توجهات الشعب في المسائل الهامة والمصيرية بعيداً عن نوابه وحساباتهم السياسوية الضيقة، إضافة إلى كل هذا سنحاول إماطة اللّثام عن أدوار أخرى لحل البرلمان، مثل إيجاد برلمان قادر على القيام بمهمة التعديل الدستوري، كما سنتطرق إلى وظيفة اختصار المدة التشريعية الطويلة، وكذا دور أحداث التوافق بين وكالتي مجلسي البرلمان في النّظم التي تأخذ بالازدواج البرلماني، إضافة إلى دور تجديد تمثيل هيئة الناخبين، كما سنحاول التطرق إلى مسألة مهمة وهي حل البرلمان في حالة الضرورة، لنعرج في الأخير على مبررات حل البرلمان الجزائري.

المطلب الأول

حـــل البرلمان لاستطـــلاع رأي الشعب

القضايا الوطنية الهامة هي تلك التي يرتبط بها مصير الدولة والوطن، أو تلك التي تتمثل في سياسات وإصلاحات تؤثر تأثيراً عميقاً في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويثار جدل حولها، هذه القضايا تتطلب العودة إلى الشعب للوقوف على رأيه بشأنها، لكونه سيتحمل نتائج السياسات والبرامج المعتمدة سلباً أم إيجاباً، ورأي الشعب هنا هو المخرج الوحيد حتى يحدث التطابق بين عمل سلطات الدولة والرغبة الشعبية، وما دام النواب هم ممثلو الشعب ورأيه غير المباشر، غير أنَّ هؤلاء قد يتعرضون لضغوط، وقد يفضلون النيابة عن التعبير عن رأي الشعب الحقيقي، كما توجد العديد من المغريات التي تجعل منهم ينحرفون عن أداء وظائفهم، مما يجعل لهم رأياً مخالفاً لرأي ناخبيهم، وهنا يكون حل البرلمان خير وسيلة تسمح للشعب بالاحتفاظ بحقه في البت في هذه الأمور.

وفي الدول التي تعتمد الاستفتاء يشكل هذا الأخير وسيلة للتعرف على توجهات الشعب في القضايا المطروحة، غير أن نتائج الاستفتاء قد تكون محددة، لأنه لا يفسح

المجال أمام الشعب للتعبير عن آرائه ووجهة نظره بشكل مفصل في الخيارات والسياسات التي تطرحها القضايا، لذلك تُعتمد الانتخابات المبكرة[1].

وفي الواقع أن استطلاع رأي الشَّعب في الأمور المهمة المتعلقة بسياسة الدولة، وكيفية إدارة البلاد يعني المشاركة الفعلية من قبل الناخبين في حكم البلاد، واستخدام حق الحل لهذا الاستطلاع يؤدي نفس الوظيفة التي تؤديها عملية الاستفتاء، وأكثر من ذلك فالدول النيابية وعلى رأسها انجلترا استعاضت عن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ولا سيما الاستفتاء بالالتجاء إلى حل البرلمان[2].

ولقد لاقت هذه الفكرة –حل البرلمان بقصد استطلاع رأي الشعب بدلاً عن الاستفتاء– تأييداً من قبل الفقهاء الانجليز والفرنسيين، فهو دعامة أساسية للنظام الديمقراطي، ويقوم مقام الاستفتاء في النظام البرلماني، الذي يجب أن يشترك فيه الشعب مع ممثليه في البرلمان لتحديد سياسة النظام، خاصة وأن الحل والاستفتاء يبدوان متطابقين في الهدف، يتم التحقق من تطابق الرَّأي العام مع السياسة القائمة من عدمه، ويتحقق من خلالها أن الشَّعب هو مصدر كل السلطات، فعلى الحكومة أن تدعو الناخبين للإدلاء برأيهم متى شعرت أن ثمة خلافا بين الرأي العام وأغلبية نوابه.

الفـــرع الأول

دور حـــق الحـــل في استطـــلاع رأي الشعب من وجهة نظر الفقه الانجليزي

أسس الفقهاء الانجليز رأيهم في وظيفة حق الحل، كونها تكمن في استطلاع رأي الشعب صاحب السلطة والسيادة في المسائل المهمة التي ترتبط به مباشرة، وبمستقبله استنادا إلى فكرة الوكالة التي استعاروها من فقهاء القانون الخاص، والتي مفادها أن نواب وأعضاء البرلمان يعدون وكلاء عن الأمة، الأمر الذي يفرض عليهم الالتزام بحدود تلك

---

(1)– عصام سليمان، المرجع السابق، ص43.

(2)– سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص526.

الوكالة، وذلك باحترام إرادة الشعب والامتثال لرغباته، فإن فقد البرلمان القدرة على التمثيل الصحيح لإرادة الشعب أصبح متنكراً لميوله ورغباته بوصفه صاحب السيادة، فالأمر هنا يحتاج الرجوع للأصل صاحب الوكالة – الشعب- لمعرفة حقيقة الموقف طالما أصبح وكيله منقطع الصلة به لأي سبب كان[1].

واستناداً إلى ذلك أفرزت التجربة الدستورية الانجليزية خلال القرنين 19،20 حالات تمت فيها انتخابات مبكرة دون أن يكون فيها أي خلاف بين البرلمان والحكومة، وإنَّما لاستطلاع رأي الشَّعب في مسائل معينة، فكان حل 1841 والذي كان بقصد الاستفتاء على مسألة حرية التجارة، وحل 1859 للاستفتاء على مسألة الإصلاح البرلماني[2].

كما كانت الرغبة في استطلاع إرادة الجهاز الانتخابي هي الدافع وراء الحل الذي قامت به حكومة "دزرئيلي"Disraeli" عام 1868، حيث خسرت تلك الحكومة ثقة مجلس العموم بأغلبية 330 صوتاً ضدّ 265 صوتا ، وذلك عند الاقتراع على توجيه اللَّوم المقدَّم من جلادستون"Gladstone" ضد الحكومة والمتعلق بموضوع الكنيسة الأيرلندية[3]،وطبقاً لنصيحة الملكة قدم "دزرائيلي" اقتراحا إليها، وقدم استقالة الحكومة، وقامت الملكة بالنطق بالحل في: 1868/05/04، وبررت الملكة موافقتها على هذا الحل بالرغبة في التعرف على إرادة الجهاز الانتخابي في موضوع النزاع[4].

كما يعتبر الحل الواقع في أكتوبر1935 من الحالات النادرة التي لعبت فيها الظروف الدولية دوراً مباشراً في الحل، فقد أدَّى التوتر الدولي والرغبة في معرفة رأي البلاد بشأن التعهدات التي تمس المملكة المتحدة في ظل الانضمام لعصبة الأمم، إلى

---

(1)- جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص186.

(2)-علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص275.

(3)- لؤي طارش محمد نعمان، المرجع السابق، ص133

(4)- دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص98.

ظهور الحاجة إلى حل البرلمان، وقدم السيد "Balduin" النَّصيحة للملكة بحل البرلمان معتمداً على الرغبة في استشارة البلاد في المسائل المطروحة[1].

إنَّ حل البرلمان دون وجود أي سبب لذلك، خاصة الخلاف بين الحكومة والبرلمان، يكون لمجرد إجراء الانتخابات التشريعية، في هذه الحالات تعادل هذه الانتخابات تماماً الاستفتاء، حيث أنَّ هدف كليهما واحد وهو التعرف على حقيقة وجهة نظر الرّأي العام بشأن الخطوط العريضة للسياسة العامة للدولة.

الفرع الثاني

دور حق الحل في استطلاع الشعب من وجهة نظــر الفقهاء الفرنسيين

الرَّأي الشَّائع في الفقه الفرنسي أنَّ حل البرلمان يحل محل الاستفتاء في استطلاع رأي الشَّعب بشأن الأمور المهمة، وذلك على أساس أنَّه يسمح باستشارة النَّاخبين بخصوص مسألة محددة، واستخلاص نتيجة ذلك من اختيارهم لممثليهم الجدد في البرلمان، والدَّال على إرادة الأغلبية، وينبغي على الحكومة أن تستدعي الناخبين للإدلاء برأيهم متى شعرت بأن ثمّة خلافا بين الرأي العام وأغلبية النواب.

وفي ظل النظام السياسي الفرنسي تم استخدام الحل لمعرفة رأي الشعب في بعض المسائل المهمة، حيث دعا الجنرال"De Gaule" في:1962/09/22، إلى اختيار رئيس الجمهورية بطريق الاقتراع العام، واستفتاء الشعب على هذا الاقتراع، الأمر الذي لم تؤيده الأحزاب السياسية تأسيساً على أنه إجراء غير دستوري، وإزاء الخلاف بين رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية بشأن هذا الاقتراع، فقد تم طرح الثقة بالحكومة وأعلن الجنرال De Gaule " عقب الاقتراع بطرح الثقة أنَّه إذا جاءت نتيجة الاستفتاء غير مؤيدة لإرادته فإنه سوف يضطر إلى تقديم استقالته[2]

---

[1]- بشير علي محمد باز، المرجع السابق ، ص 146.

[2]- جهاد زهير ديب الحرازين ، المرجع السابق، ص194.

وعلى إثر الموافقة على طرح الثقة بالحكومة، قام رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية بتاريخ: 1962/10/06، ودعوة الناخبين لاختيار مجلس نيابي جديد في نوفمبر من نفس العام، وقد أسفرت نتيجة الجمعية الوطنية عن انتخاب أغلبية مؤيدة للرئيس.

وتطبيقاً لهذا الغرض تمَّ حل البرلمان في بعض الدول العربية نذكر منها العراق في ظل القانون الأساسي لعام1925، حيث تمّ حل المجلس النيابي الأول في:1928/01/18، بغرض معرفة رأي الأمة في المعاهدة العراقية البريطانية والاتفاقيتين المالية والعسكرية، كما تمّ حل المجلس النيابي الثاني في ظل وزارة "نوري السعيد" في:1930/07/01، للاطلاع على رأي الشعب حول المعاهدة الجديدة مع بريطانيا تحل محل معاهدة 1922، والتي تمَّ التوقيع عليها في: 1930/06/20، وتم حل المجلس النيابي الثالث في عهد وزارة "ناجي شوكت" في 1932/11/08، بمبرر دخول العراق عضواً في عصبة الأمم، وبدأ إنفاذ المعاهدة العراقية-البريطانية لعام 1930، حيث كان لابدَّ من استفتاء الشعب بشأنها بالإضافة إلى حل المجالس النيابية الرابع والسابع، والعاشر والحادي عشر والرابع عشر، وأجريت انتخابات جـديدة لتعبر الأمة عن مواقفها حول الأفـكار، والاتجاهـات، والخطط المتعلقة بتطوير وتنمية البلاد[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه من بين أكبر المؤيدين والذين أصلوا لفكرة التطابق بين الحل والاستفتاء نجد الفقيه "Carré De Malberg"، وعلى أساس التفرقة بين النظام النيابي

---

(1) – تم حل المجلس النيابي الرابع في ظل وزارة علي جودت الأيوبي في 1934/03/04 ، بمبرر أن الوزارة قد اتخذت خططا لتأمين البلاد مادياً وأدبياً، وأنها تريد استفتاء الأمة حولها، والمجلس النيابي السابع تم حله في 1937/08/26 في ظل وزارة جميل المدفعي لنفس السبب، وتم حل المجلس النيابي العاشر في 1946/11/21 باستطلاع رأي الأمة حول ضرورة سن تشريعات تلائم الوضع الجديد الذي تشكل بعد الحرب العالمية الثانية، وحل المجلس النيابي الحادي عشر في 1942/02/02، والمجلس النيابي الرابع عشر في 1953/08/03.

في ذلك انظر: دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق ، ص 99.

والنظام البرلماني، ذهب إلى القول أن فكرة الاستفتاء والحل تتعارض مع النظام النيابي الخالص الذي يلعب فيه نواب الشعب الدور الأهم، فهم فقط من يملك التعبير عن إرادة الأمة، عكس النظام البرلماني الذي يقتضي ضرورة التطابق بين إرادة الناخبين ونوابهم، وأن يخضع هؤلاء دوماً لرقابة الناخبين، ويسمح الحل والاستفتاء للناخب أن يختار بين تأييد سياسة نوابه الحاليين، أو ينتخب ممثلين جددا له.

وعليه عرف "Malberg" حق الحل بأنّه الإجراء الذي يسمح في النظام البرلماني باستطلاع رأي الشعب، ومن خلاله الحكم على البرلمان القائم فيما لو كان متفقاً أم لا مع اتجاهاته منذ بداية انتخابه، ومن ثمّ يستطيع أن يفرض رقابته على أعضاء البرلمان، وانتهى إلى أن الحل يعادل الاستفتاء في الهدف، وهو تنظيم تتدخل من خلاله هيئة الناخبين في اتخاذ القرارات السياسية، عن طريق استطلاع الشعب في بعض المسائل التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة[1].

ورغم وجاهة هذا الطّرح إلاَّ أنَّ الباحث يرى أنَّ الحل والاستفتاء لكل مدلوله ودوره الخاص والفعال في إثراء الحياة الديمقراطية في أي بلد، وإلا كيف يكون وضع البرلمان الحديث التكوين، ويتم حله من أجل التعرف على رأي الشعب في مسألة ما، والمشاكل لا تتقيد بزمان ولا بمكان، ولا تراعي حداثة البرلمان، ألا يكفي فقط اللّجوء للاستفتاء بدل الحل لتوفير الوقت والمال هذا من جانب، كما قد يكون الحل بديلاً للاستفتاء، لأنه يمكن الشعب من المقارنة مجدداً بين برامج الأحزاب والشخصيات المشاركة في الانتخابات ونظرتها لحل الإشكالية القائمة.

وتطبيقاً لهذا السَّبب أيضاً تم في مصر حل البرلمان عام1979، حيث لم يكد البرلمان يبدأ نشاطه في نوفمبر1976 حتى اندلعت في: 1977/01/18 الانتفاضة الشعبية التي شملت كل التراب المصري، وترتب عنها اتجاه النظام السياسي نحو التراجع عن

---

(1)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 278.

الانفراج الديمقراطي الذي تميزت به الفترة السابقة، فأصدر في فيفري من نفس العام مجموعة كبيرة من القوانين المقيدة للحريات.

وعلى اثر التغيرات العميقة والسريعة التي طرأت على المجتمع الدولي التي جعلت من مصر تعقد معاهدة سلام مع العدو الإسرائيلي(1)، والتي أثارت جدلاً كبيراً في العالم العربي بصفة عامة والمصري بصفة خاصة بين مؤيد ومعارض، خاصة وأنها جاءت بعد شبه انتصار عربي على الكيان الصهيوني، ولذلك قام الرئيس المصري محمد أنور السادات بحل مجلس الشعب في أفريل1979 بهدف استطلاع رأي الشعب في تلك المعاهدة باعتباره صاحب السيادة.

إلا أن البعض رأى في تصرف الرئيس له مبرر آخر غير المعلن، وهو رغبة الرئيس في التخلص من بعض النواب الذين عارضوا اتفاقية السلام(2)، رغم انه لا يعقل أن معارضة 15 عضوا وامتناع عضو واحد عن التصويت، لقاء موافقة 327 عضوا على المعاهدة تمس تمثيل مجلس الشعب للرأي العام(3).

وللإشارة أن حالة الحل هذه هي الوحيدة التي حدثت في عهد الرئيس أنور السادات حيث لم يمض على هذا المجلس سوى عامين ونصف فقط، ولم يكمل مدة الفصل التشريعي.

وإجمالاً لما سبق يمكن لنا إبداء بعض الملاحظات حول مبرر حل البرلمان لأجل استشارة واستطلاع رأي الشعب في مسائل معينة منها:

- حل البرلمان لاستطلاع رأي الشعب يعتبر السبب الغالب في حالات الحل.

---

(1)_ أبرمت اتفاقية "كامب ديفد" في: 1978/09/17 بين الرئيس المصري محمد أنور السادات ورئيس وزراء الكيان الصهيوني مناحيم بيغن في منتجع كامب ديفيد، برعاية الرئيس الأمريكي " جيمي كارتر".

(2)_ بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص ص 318،319.

(3)_ فتحي فكري، المرجع السابق، ص544.

- يعقب دائما بانتخابات تشريعية يبدي الشعب من خلالها رأيه - ولكن ما يتبادر إلى الذهن هو الغرض من حل البرلمان لأسباب أخرى هو الاحتكام كذلك للشعب لحسم النزاع، فالجواب الإيجابي لهذا السؤال يجرنا إلى القول بأن هذا السبب - معرفة رأي الشعب- موجود في جميع الأسباب الأخرى لحل البرلمان، سواء كان الحل بسبب خلاف البرلمان مع الحكومة، أو مع رئيس الدولة، أو الخلاف بين المجلسين أو كان الحل لدعم الأغلبية البرلمانية.
- الموضوع الذي يراد أخذ رأي الشعب حوله وحل البرلمان لأجل ذلك يجب أن يتعلق بمصالح حيوية للبلاد، ولكن ما هو المعيار المتفق عليه سواء بين الفقهاء، أو الذي وضعه المشرع لتحديد هذه المصالح؟ وكذا معيار قياس مدى حيويتها، لأنّ ترك الأمور لتقدير السلطة التنفيذية ينطوي على نوع من الخطورة على استقرار المؤسسات الدستورية، حيث تعمد السلطة التنفيذية في كل مرة إلى حل البرلمان بحجة استطلاع رأي الشعب، وعليه وجب إخضاع قرار السلطة التنفيذية بحل البرلمان لرقابة المجلس الدستوري، أو أي هيئة دستورية عليا أخرى، أنيطت بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، والحفاظ على تطبيق أحكام الدستور، وهذا لضمان التنفيذ السليم لقواعد الدستور، خاصة في مجال التوازن بين السلطات العامة في الدولة، والحيلولة دون سيطرة سلطة على الباقي، وهو جوهر ما يقوم عليه النظام البرلماني.

إن هذا الأسلوب ينم عن الأهمية التي توليها السلطة الحاكمة (الحكومة) للشعب، واعتراف فعلي بأنه صاحب السيادة وهي ملكه، وإلا فما هو الداعي لان تحرج الحكومة نفسها بتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة بعد حل البرلمان، وهذا الأسلوب حسب رأي الباحث رغم تكلفته المادية إلا أنه يزيد الثقة بين الحاكم والمحكوم، ويجعل من الشعب

يطمئن بان المسائل المفصلية في مستقبله هو وحده من يقررها، حتى في وجود الحكومة، أو حتى وجود النواب ذاتهم، ولكن دون أن نقع في الإسراف في استخدام هذه الذريعة المشروعة لتغييب البرلمان .

المطلب الثاني

حل البرلمـــان لأجل إجراء التعديلات الدستوريـــة

من أجل مواكبة فطرة التطور في كل شيء، والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ليست بعيدة عن ذلك، والقانون هو مرآة هذا التطور والقواعد الدستورية كغيرها من القواعد قابلة للتعديل والتغيير، حتى لا تنفصل عن الواقع، ولذلك فإن الأغلبية يؤيدون فكرة تعديل الدستور، مع اشتراط البعض إجماع أفراد الشعب كلهم أو أكثريتهم إن أجاز الدستور ذاته ذلك، والأمة دائماً تستطيع تعديل دستورها متى أرادت لأنها غير مقيدة بشيء[1].

وقد تسند مهمة تعديل الدستور إلى البرلمان، وذلك بدافع السهولة في إجرائها فضلاً عن محاولة توفير المزيد من الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية، إلا أنه يشترط لإجراء تعديل الدستور في هذه الحالة أن تحدد للقيام به إجراءات وأشكال متميزة عن تلك التي يتم بها وضع القوانين العادية وتعديلها بما يضمن للدستور سموه، وجموده في مواجهة السلطة التشريعية فضلاً عن التزام سلطة التعديل بالتقييدات الدستورية ونطاق التعديل[2].

---

(1)- إسماعيل مرزة، القانون الدستوري والعلم السياسي، دار المالك للفنون والأدب والنشر، ط3، 2004، ص 120. وانظر كذلك :

عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، لبنان، 1985، ص 151.

(2)- إبراهيم درويش، القانون الدستوري: النظرية الفكرية العامة والرقابة الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص131.

يتجسد الدور الفني لحل البرلمان في تلك الدول التي تعهد بمهمة تعديل الدستور إلى البرلمان، ولكن قد لا تتوفر في البرلمان الأغلبية القادرة عن إجراء وإقرار التعديلات الدستورية الضرورية، مما يستوجب ضرورة حله، وانتخاب برلمان جديد يكون قادراً على القيام بمهمة التعديل الدستوري بما يفيد خلق أغلبية مسيطرة قادرة على القيام بهذا الدور[1].

وهذه العملية تتضمَّن أيضاً استطلاع رأي المواطنين بخصوص تعديل الدستور، وذلك عندما يتم حل البرلمان الذي وافق مبدئياً على التعديل، ويدلي المواطنون برأيهم بالموافقة أو عدمها بإعادة انتخاب النواب الذين صوتوا لصالح التعديل (الكتلة المصوتة لصالح التعديل) وفي النهاية تشكيل المجلس التشريعي الجديد.

أما إذا رفض الشعب منح النواب المنادين والمصوتين للتعديل (الكتلة البرلمانية) ثقته مرة أخرى للعودة للبرلمان، فذلك يعني بطريقة غير مباشرة، عدم ترحيب الشعب بفكرة تعديل الدستور.

وقد أدى البرلمان هذه الوظيفة الفنية في بعض الدول بمناسبة تعديل الدستور لإقرار نظام انتخابي جديد، من أمثلتها نجد الدنمارك التي تم فيها حل البرلمان بمجلسيه نتيجة الإعلان عن تعديل دستوري في 3مارس1953، وذلك للانتقال من الأخذ بنظام ثنائية التمثيل إلى نظام أحادية التمثيل[2].

كما نجد أيضاً الدستور الإسباني الصَّادر سنة 1978 ينص في المادة 168 على أنَّه "إذا أقرَّ البرلمان في حالة الاقتراح بالتعديل الكلي أو الجزئي للدستور والموافقة عليه بأغلبية الثلثين (3/2) حل البرلمان في الحال"[3].

---

(1)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص105.

(2)– انظر المادة 88 من دستور الدانمرك الصادر سنة 1953، المرجع السابق.

(3)– انظر المادة 168 من دستور اسبانيا الصادر سنة 1978، المرجع السابق .

كما أنَّ الدستور الهولندي الصَّادر سنة 1983 في المادة 137 منه ورد حل البرلمان كأثر حتمي للتصريح بالشروع في إجراء تعديل دستوري[1].

كذلك تبنَّى القانون الأساسي العراقي الصَّادر سنة 1925 فكرة حل مجلس النُّواب عند إجراء التعديلات الدستورية، ولكن تختلف كيفية تنظيمها عمَّا هو الحال في دساتير الدول الأوروبية، حيث نصَّت المادة 119 منه على أنَّ كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلس النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من3/2 أعضاء كلا المجلسين المذكورين، وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد، فيعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ من قبل المجلس المنحل مرة ثانية، فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من أعضاء كليهما أيضاً يعرض على الملك ليصدق وينشر.

وقد وجدت تطبيقات حل المجلس النيابي بسبب إجراء تعديلات على القانون الأساسي العراقي، وذلك عندما تم حل المجلس التاسع والمجلس الخامس عشرة، الأول بتاريخ 1943/06/09، عندما أجريت تعديلات على الفقرة 6 من المادة 26 قصد منح الملك صلاحية إقالة رئيس الوزراء عند الضرورة، والثاني بتاريخ 1958/03/27 عندما جرى تعديل دستوري للسماح للعراق بالدخول في اتحاد مع دولة عربية أو أكثر[2].

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور الجزائري لم ينص على هذه المكنة لحل البرلمان لأجل إجراء تعديل الدستور، حيث جعل من صلاحيات رئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة بنفس الصيغة، حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي يعرض التعديل على الاستفتاء الشعبي خلال 50 يوماً الموالية لإقراره[3].

---

[1]– زيد بدر فراج، المرجع السابق، ص ص125،126.

[2]– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق ، ص106.

[3]– انظر المادة 174 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمَّن التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الاستفتاء الشعبي بشروط:

1- عرضه على المجلس الذي يرى أن مشروع التعديل لا يمس البتة المبادئ العامة

التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما، ولا يمس بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية ويكون رأيه دائماً معللاً.

2- إحراز مشروع التعديل على ¾ أصوات أعضاء غرفتي البرلمان[1].

كما يمكن ¾ أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء، ويصدره في حالة الموافقة عليه[2].

وعليه محور الأساس في تعديل الدستور الجزائري هو رئيس الجمهورية، والأمر حسب ما يفهم من موقف المشرع الدستوري الجزائري لا يحتاج لحل البرلمان.

المطلب الثالث

حل البرلمـــان بسبب تغييـــر النظام الانتخابي في الدولـــة

تقوم الحكومة بحل البرلمان في هذه الحالة عند تغيير النظم الانتخابية في الدولة، كأن تتبنّى الدَّولة نظام الانتخابات بالقائمة، أو أن يتم تقرير نظام الانتخاب مع التمثيل النسبي أو تغيير نظام الانتخاب المباشر إلى نظام الانتخاب على درجتين (غير مباشر)، أو تتبنى الانتخاب بالقائمة بدلاً من النّظام الفردي، أو تقوم السلطة التنفيذية بحل البرلمان بسبب إعادة توزيع المقاعد على الدَّوائر الانتخابية المختلفة، وإجراء الانتخابات التشريعية وفق هذا التنظيم الجديد[3].

---

(1)– انظر المادة 176 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

(2)– انظر المادة 177 من الدستور نفسه.

(3)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 106.

وقد تمَّ حل البرلمان في انجلترا أكثر من مرة تطبيقاً لهذا السبب، ومن أبرزها حل البرلمان عام 1830 بسبب إلغاء بعض المقاطعات والتي بلغت 86 مقاطعة، وضم المقاعد الخاصة بها إلى المقاطعات الكبرى[1].

كما كان إعادة الإحصاء الانتخابي من بين الأسباب التي دفعت الحكومة البريطانية إلى حل البرلمان عام 1865، والذي قامت به حكومة "دزرئيلي"، كما قامت حكومة "لويد جورج" بحل البرلمان بسبب تعميم حق الاقتراع على الرجال والنساء على السواء[2].

وفي مصر تمَّ حل البرلمان أكثر من مرة تطبيقاً لهذا السبب، ومن ذلك حل مجلس النواب في 22 أكتوبر 1930 بواسطة وزارة " إسماعيل صدقي" المعروفة بأنها أكثر الحكومات المصرية في العهد الملكي انتهاكاً للدستور، فمنذ أن بدأت الوزارة عملها فضَّلت أن تلجأ إلى أسلوب القوة والعنف في إدارة شؤون البلاد، فقد تنكر رئيس الحكومة لأحكام الدستور وحاول الانفراد بالحكم، فأعلن عن تشكيل حزب جديد أسماه حزب الشَّعب ولم يجد أفضل من أن يسير على نهج سلفه من رؤساء الوزراء السابقين، فقد كانت المقدمة الأولى المعروفة بالخطوة التمهيدية دائماً هي تأجيل انعقاد البرلمان، والذي لم يعد من شك في أنها الخطوة الأولى التي سوف تتلوها حتماً خطوة أخرى كانت هي الغاية والهدف من ذلك هو حل البرلمان وقد كان[3] .

فقد بدأت الوزارة خطتها بتأجيل انعقاد البرلمان شهراً بداية من تاريخ 14 جوان 1930 الأمر الذي أثار موجة من السخط وعدم الرضا، وقبل أن تنتهي فترة الشهر التي أجل اجتماع البرلمان فيها، استصدرت الوزارة مرسوماً بفض الدورة البرلمانية، بالرغم من أن البرلمان لم يكن قد أقر الميزانية، وفي ذلك مخالفة لدستور1923[4]، والتي تقضي

---

(1)- رائد ناجي، المرجع السابق، ص62.

(2)- لؤي طارش محمد نعمان، المرجع السابق، ص 139

(3)- رائد ناجي، المرجع السابق، ص62

(4)- انظر المادة 140 من دستور مصر الصادر سنة 1923، المرجع السابق.

بعدم جواز فض الدورة البرلمانية قبل الفراغ من تقرير الميزانية، وعلى اثر ذلك ونتيجة الاحتجاجات الكثيرة التي عمت أنحاء البلاد قدم نواب المعارضة مطالبهم إلى الملك والتي تتلخص في دعوة البرلمان لاجتماع غير عادي.

ونتيجة رفض الحكومة اجتمعت المعارضة وقررت عدم الثقة بمجلس النواب بعد أن سجلوا اعتداء الحكومة على الدستور، وعليه وبمقتضى النظام البرلماني، كان يتوجب على الحكومة الاستقالة، لكن الذي حدث هو أن رئيس الحكومة استطاع إقناع الملك بحل البرلمان وإلغاء الدستور، كما صدر قانون جديد للانتخاب ألغى نظام الانتخاب المباشر الذي كان يُعدُ أحد المكاسب التي حققها الشعب، وتقرر العودة إلى نظام الانتخاب على درجتين(1).

أما في العهد الجمهوري نجد تطبيقا لحل البرلمان في مصر لهذا السبب في عهد الرئيس محمد حسني مبارك، حيث حل هذا الأخير مجلس الشعب في: 1987/02/14 و1990/10/12 بسبب عدم دستورية قانون الانتخابات، فقبل صدور حكم المحكمة الدستورية العليا ببطلان تشكيل مجلس الشعب 1984، صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 31-1987 بتاريخ 1987/02/04 بالاستفتاء عن حل مجلس الشعب، وحل هذا المجلس فعليا عقب الموافقة على الاستفتاء بالقرار رقم 46-1987، بتاريخ 1987/02/14، وأجريت الانتخابات المبكرة في 1987/04/06(2).

وتكرر حل المجلس النيابي المصري لذات السبب عام 1990/05/19 والإشكالية كانت المادة 05 مكرر من القانون 1986-188 ، التي حولت نظام الانتخابات المصري من الأخذ بنظام القائمة الحزبية مع التمثيل النسبي، وشكل مجلس الشعب المنتخب على

(1)- خالد عباس مسلم، المرجع السابق ، ص 228.

(2)– خليل عبد المنعم خليل مرعي، المرجع السابق، ص250.

أساسه في 1987/04/06 ليتحول بعد الحكم بعدم دستوريتها في 1990/05/19، تغير النظام الانتخابي للدولة إلى نظـــام الانتخاب الفردي[1].

أما في الجزائر لم يكن تغيير النظام الانتخابي سببا دستوريا لحل البرلمان، وربما يعود ذلك في الأساس إلى مكانة قانون الانتخابات في الدولة.

ويرى الباحث أن تغير نمط الاقتراع حسب ما يراه الباحث ليس سببا مقنعا لحل البرلمان، سواء كان على أساس القائمة أو على أساس فردي؛ لاعتبار سريان القانون بأثر فوري للمستقبل ، وبالتالي لا يؤثر على سريان العهدة البرلمانية القائمة، والانتخابات الماضية كانت على أساس شغل النواب لمناصب النيابة طوال عهدة كاملة، كما أن النائب بمجرد انتخابه يصبح يمثل الأمة، وتغيير نظام الانتخابات لا يعني تغير في هيئة الناخبين

---

(1) – بشير علي محمد باز ، المرجع السابق ، ص75.

عندما ينتخب الناخبون أعضاء الهيئات مباشرة دون وسيط يكون انتخاباً مباشرا ، لأن العملية تتم في مرحلة واحدة، وعلى العكس يكون الانتخاب غير مباشر إذا تمت العملية بمرحلتين أو أكثر، كما يقصد بنظام الانتخاب الفردي ذلك النظام الذي يقوم فيه الناخبون في دائرة انتخابية معينة بانتخاب شخص واحد من بين المرشحين، أما نظام الانتخاب بالقائمة فيكون على أساس اختيار عدد محدد من الأشخاص تضمهم قائمة واحدة.

في ذلك انظر: دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 107.

عرفت مصر بأنها غالباً ما تعتمد نظام الانتخاب الفردي وهو النظام الذي اعتاده الشعب وكانت كل دائرة انتخابية تمثل بعضو واحد مهما اختلفت عدد الدوائر طبقا لعدد السكان، أو بناء على الظروف الاجتماعية والاقتصادية، حتى بعد أن اشترط دستور 1964 ومن بعده دستور 1971 أن يكون نصف أعضاء المجلس من العمال والفلاحين، وأصبحت كل دائمة انتخابية تنتخب عضوين أحدهما عن الفئات والآخر عن العمال والفلاحين، ولم تكن هناك أية مشاكل في الاختيار، وفي عام 1983 تم العدول عن نظام الانتخاب الفردي، وأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة وذلك بإضافة مادة جديدة لقانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1982، وهي المادة 5 مكرر، وهذا بمقتضى القانون 114 لسنة 1983، وطعن في دستورية المادة 5 مكرر على أساس أن الأخذ بنظام القوائم يقصر حق الترشيح على المنتمين للأحزاب السياسية بالتالي يقصي المواطنين غير المنتمين لحزب معين (المستقلين) من حق مكفول دستورياً.

وقبل فصل المحكمة الدستورية تم تعديل قانون الانتخاب لمجلس الشعب ليصبح بالجمع بين القوائم الحزبية والمقاعد الفردية، فصدور القانون رقم 188 لسنة 1986 بتاريخ 1986/12/31 بتعديل المادة 5 مكرر من قانون مجلس الشعب، وفي جلسة 1987/05/16 أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها بعدم دستورية المواد المطعون في دستوريتها، أي عدم دستورية الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة.

للتفصيل انظر: فتحي فكري، المرجع السابق ، ص 552.

وتوجهاتهم، ولا يؤثر في عددهم وانتماءاتهم، وعليه يؤيد الباحث فكرة استبعادها من مبررات حل البرلمان لعدم جدواها، رغم ورودها كسبب ولو من الناحية التطبيقية في الأمثلة السابقة.

كما يجب التفريق بين تغيير قانون الانتخابات، وتعديل في الأقاليم؛ على اعتبار أن هذا الأخير خاصة ضم أقاليم جديدة بما يفيد زيادة في عدد السكان غير الممثلين في المجلس، وعليه يرى الباحث من المنطقي أن يحل البرلمان لضمان تمثيل السكان الجدد.

المطلب الرابع

حـــل البرلمان بسبب قـــرب انتهاء مدته التشريعيـــة

قد يلجأ إلى حل البرلمان نتيجة اقتراب نهاية العهدة الانتخابية بموجب الدستور، وذلك

لتجنب مخاوف تعرض البلاد للمخاطر، بسبب الأعمال التي قد يقوم بها البرلمان في هذه الفترة الحساسة، ويمكن ذكر بعض أهم هذه المخاطر من خلال ما لاحظناه من ممارسات في التاريخ الدستوري الانجليزي مثل:

- العبث بالقوانين وإصدار تشريعات في غير صالح الأمة.
- بدء حملات انتخابية من داخل البرلمان، ومحاولة جذب أكبر عدد ممكن من الناخبين عن طريق إنجاز العديد من الأعمال باستخدام اسم وممتلكات البرلمان، وما في ذلك من آثار سلبية على نتائج الانتخابات والإضرار بالمصلحة العامة.

وتعتبر انجلترا أكبر الدول استخداماً للحل لهذا السَّبب، ومنها ما حدث في نهاية الحربين العالميتين 1919، 1949 وفي أعوام 1950، 1959، 1964[1]، على الرغم من أن سبب الحل لم يكن لعامل فني محض، وإنما كان وراء الحل دوافع سياسية أيضاً.

---

(1) ـ خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص95.

ويلاحظ أن الأهمية الفنية لهذه الحالة من الحل تكون دائماً مقترنة بدنو نهاية العهدة البرلمانية، أما إذا كانت المدة الباقية كبيرة تنتفي الحكمة من هذا الحل.

ولم تتبع النظم الدستورية التي تحذو حذو النظام الانجليزي هذا المسلك الذي سلكه هذا الأخير بخصوص الاستفادة من هذا الحل بإجرائه قرب النهاية الطبيعية للمدة التشريعية، فكندا على سبيل المثال لم يوجد فيها برلمان يصل إلى نهايته الطبيعية منذ عام 1945، وذلك بسبب تدخل الحل غالباً في ما يقترب من سنة قبل نهاية عهدته التشريعية، وهذا يجعلنا نأخذ في عين الاعتبار البواعث والظروف السياسية التي أدت إلى ذلك(1).

كما لا يجب استبعاد عامل مدة العهدة البرلمانية، فإذا كانت قصيرة فان الغاية من حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدته التشريعية تصبح منتفية ودون فائدة، فمثلاً في حل 1979 في انجلترا انتظر رئيس الوزراء"جيمس كالاهان" حتى آخر لحظة ممكنة لإجراء الحل، حيث لم تكن الظروف مواتية لحزب العمال لخوض المعركة الانتخابية، إلا أنَّ الإخفاق الحكومي أمام البرلمان كان بحل هذا الأخير قبل 06 أشهر من النهاية الطبيعية له، لكن الشعب في الأخير اختار حزب المحافظين برئاسة"مارجرت تاتشر" في الانتخابات التي جرت في أيام 2،3،4 ماي1979(2).

ويلاحظ أيضاً أنَّه على الرغم من الحالات الكثيرة لحل المجالس النيابية في العراق خلال العهد الملكي والتي عددها 15 حالة، إلا أنَّه لا توجد حالة واحدة وقعت بسبب قرب انتهاء مدتها، والسبب في ذلك يعود إلى عدم اقتراب أي واحد منهم من نهاية مدته النيابية ماعدا المجلس النيابي الثاني عشر (1948-1952)(3).

(1) – لؤي طارش محمد نعمان، المرجع السابق، ص140.

(2)– بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص147.

(3)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص108.

وفي الأخير يمكن القول أن الأسباب السياسية والتي فصلنا فيها للحل تمثل أهم ما جمعنا من أسباب وجدت لها تطبيقات ميدانية من واقع الأنظمة الدستورية للدول المختلفة، ولكن هل هي الوحيدة؟ وهل هي على سبيل الحصر؟

الإجابة بطبيعة الحال تكون لا، وذلك لعدم إمكانية الإلمام بكل تجارب الدول الدستورية نظراً لخصوصيتها، وانفراد كل دولة بنمط سياسي وآلية عمل بين السلطات تتمايز فيما بينها، وعليه هذه الأسباب وردت على سبيل المثال لا الحصر، وخير دليل على ذلك نجد أنَّ معظم الدول لم تصنفها في دساتيرها رغم تطبيقها ميدانياً، وحتى الدول التي تضمَّنت دساتيرها لبعض هذه الأسباب، تمَّ حل برلماناتها لأسباب أخرى غير مذكورة، وهذا يعني أنَّ النَّص على هذه الأسباب لا يمنع من ظهور أسباب أخرى لحل البرلمان نذكر منها:

1- **حــل البرلمان لأجل تجديد تمثيل مجموع الناخبين:** المقصود بهذا الهدف هو ضمان تجديد تمثيل هيئة الناخبين عقب حدوث تغيرات أثرت في تكوين هذه الأخيرة، وتحدث هذه التغيرات نتيجة:

أ- عقب إصلاح انتخابي ذي طابع ديمقراطي، وخير مثال على ذلك ما رأيناه سابقاً في مصر، حيث أقر حل البرلمان سنة 1987 نتيجة تعديل قانون الانتخابات والمزج بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة لعدم دستورية الانتخاب بالقائمة[1].

ب-قد يصبح تجديد تمثيل هيئة الناخبين ضرورة نتيجة التغيرات التي تحدث في العدد الإجمالي للسكان، أو على الأقل للهيئة الناخبة، وهذا بسبب الزيادة بضم أقاليم جديدة، أو ارتفاع معدل النمو السكاني، كما يصبح تجديد تمثيل هيئة الناخبين مطروحاً بحدَّة في حالة ظهور نتائج انتخابات جزئية، للتجديد النصفي لأعضاء المجلس وأعطت انطباعاً بأنَّ النُّواب بعيدون عن تحقيق طموحات الشَّعب.

---

(1)- للتوسع أكثر انظر : فتحي فكري، المرجع السابق ، ص 544- 552.

2- حل البرلمان في حالة الضرورة: قد تتعرض الدولة إلى مواقف صعبة تستدعي من السلطة التنفيذية التصرف السريع لمواجهة الخطر الدّاهم، أو الضَّرر الجسيم حتى لو كان مخالفاً للقواعد القانونية، ولكنه يعتبر الوسيلة الوحيدة لدرء هذا الخطر، وعليه لابدَّ من توافر مجموعة شروط للإقرار بوجود حالة الضَّرورة التي تستدعي حل البرلمان منها أن يكون هناك خطر جسيم يهدد الدولة، وليس هناك وسيلة غير اللجوء لتشريعات الضرورة لدفع الخطر[1].

وأهم مثال للدساتير التي نصَّت على ذلك صراحة نجد الدستور المصري الصادر سنة 1971، بحيث لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلاَّ عند الضَّرورة، وإذا حل المجلس في أمر فلا يحوز حل المجلس الجديد لذات الأمر، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز 60 يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، ويجتمع المجلس الجديد خلال العشرة أيام التالية لإتمام الانتخاب[2].

في حين أنّ الدستور قبل التعديل نص على ضرورة استفتاء الشعب قبل الإقدام على الحل في أجل 30 يوماً من قرار وقف جلسات المجلس[3].

ولكن الملاحظ من خلال الدستور المصري لسنة 1971، قبل وبعد التعديل يستعمل مصطلح "الضرورة" وهو ذو معنى فضفاض، وغير محدد تركت مسألة تقدير الضرورة لرئيس الجمهورية كحكم بين السلطات[4]، وهو ما يفتح المجال واسعاً أمام استخدام الحل الرئاسي رغم القيد بضرورة إعلان انتخابات تشريعية خلال 60 يوماً، واجتماع المجلس

---

(1)- دانا عبد الكريم، سعيد، المرجع السابق، ص103.

(2)- انظر المادة 136 من الدستور المصري الصادر سنة 1971، المرجع السابق.

انظر أيضا: عمر سعد الله بوكرا إدريس، موسوعة الدساتير العربية بآخر تعديلاتها وإصداراتها، مجلد 01: الدساتير الموحدة ، دار هومة ، الجزائر، 2008، ص 388.

(3)- فتحي فكري، المرجع السابق، ص 539.

(4)- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 532.

الجديد خلال10 أيام التالية لإتمام الانتخابات، إلاَّ أن كل ذلك لا يقف حائلاً أمام إمكانية التعسف في استخدام هذا الحق من قبل رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية.

كما أن الدستور اليمني الصادر سنة 2001 نص على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب، ويجب أن يشتمل قرار الحل على الأسباب التي بني عليها، وعلى دعوة الناخبين لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل[1].

وفي هذا المقام يتبادر إلى أذهاننا حل البرلمان الجزائري سنة 1992، هل يمكننا أن نرجع سببه إلى حالة الضرورة ؟

إنّ نص دستور 1989 الذي تم في إطاره الحل لم يلزم رئيس الجمهورية بتحديد سبب معين لحل البرلمان، فقد نصَّت المادة 120 منه على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة".

وبالرجوع إلى حالة الضرورة فالنص خال تماماً من ذكر هذه الحالة كشرط لحل البرلمان، مثلما فعل المشرع الدستوري المصري كما رأينا، أي أن رئيس الجمهورية حتى في الحالة العادية ولأسباب هو يقدرها له حل البرلمان، ولكن من الناحية الواقعية وبالرجوع إلى ما حدث قبل الحل، هل يمكن اعتبار تلك الظروف ضرورة تستدعي حل البرلمان؟ هل كان حل البرلمان مطلباً شعبياً أو سياسياً أملته ضرورة معينة ؟

بالرجوع إلى نصوص دستور 1989 المتعلق بالحالات غير العادية نجد المواد 86، 78، 88، 89، 90 تتحدث عنها ولكن ما يلفت انتباهنا هو ما ورد في المادة 87، حيث يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها، ومن جهة أخرى تنص نفس المادة على أنه يجب على المجلس الشعبي الوطني أن يجتمع وجوباً، أي أنه في الحالة الاستثنائية التي

[1]- انظر المادة 101 من دستور اليمن الصادر سنة 2001، المرجع السابق.

يمكن اعتبارها حالة ضرورة يجب اجتماع البرلمان بقوة القانون، وبالتالي لابد من وجوده قائماً لا حله، أي لا يجب حل البرلمان خلال هذه الظروف، فلا يجب إزالة مؤسسة يطلب الدستور وجودها، وعليه نطرح التساؤل حول حل البرلمان الجزائري في تلك الفترة، إن كانت ضرورة، فهناك اعتداء على نص الدستور، وإن لم تكن هناك ضرورة فما الدَّاعي لكل ما حصل ولحل البرلمان؟ وهل كان الحل لغرض آخر مرتب مسبقاً؟

أفرزت أحداث أكتوبر 1988 أوضاعاً متردية وعدم ثقة بين الشعب ومؤسسات الدولة، زادها تعقيداً وقف المسار الانتخابي، ممَّا انعكس بالسلب على الساحة الداخلية، أعقبه قرارات أخرى مثل إلغاء وتجميد عمل عدة مؤسسات دستورية، والأمر المحير فعلاً هو التسلسل في الأحداث، فمباشرة بعد حل البرلمان(1) قدم رئيس الجمهورية استقالته لرئيس المجلس الدستوري(2).

وبالرجوع إلى نصوص دستور 1989 وخاصة المادة 84 منه نجد أنه في حالة الاستحالة على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب الاستقالة أو الوفاة، يثبت المجلس الدستوري الشغور النهائي، ويتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة مدة أقصاها 45 يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

ولكن الذي حدث هو حل البرلمان من قبل الرئيس وذلك قبل تقديم استقالته، وهنا اقترن شغور المجلس الشعبي الوطني بشغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة، وهنا يظهر عيب الدساتير الجزائرية التي لم تضع في حسابها حالة غيبة البرلمان سواء بالحل أو عدم التنصيب، أو عدم التمكن لظروف قاهرة من إجراء الانتخابات في آجالها، ليس هناك حل لوضعية الفراغ هذه وللأسف استمر الوضع حتى في دستور1996.

وسنتعرض لهذه الوضعية في الفصل الأخير في دراستنا لآثار الحل، والثابت في وضعية الحال أن الجزائر واقعة في حالة الشغور الناتجة عن استقالة رئيس الجمهورية،

---

(1)- مرسوم رئاسي رقم: 92-01 مؤرخ في 1992/01/04، متضمن حل البرلمان، المرجع السابق.

(2)- قدم رئيس الجمهورية استقالته يوم 1992/01/11 لرئيس المجلس الدستوري.

وذلك لاستحالة افتراض استقالة الرئيس أثناء فترة حل البرلمان أو حالة الضرورة، واكتفى المشرع الدستوري بحسن النية على ذكر الوفاة[1]، وهي حالة قضاء وقدر، أما الحالة الأولى فاستقالة رئيس الدولة مرفوضة سواء في الظروف العادية أو غير العادية، وهي تتنافى مع روح الدستور بسبب:

- أنها جاءت في وقت يصعب فيه ضمان استمرار العمل بالدستور بصفة كلية، إلا إذا كان الرئيس مصر على إحداث أزمة دستورية.
- تتنافى مع أبسط الواجبات الملقاة على عاتق الرئيس باعتباره حامي المؤسسات والدستور، والضامن الرئيسي للعمل به.
- تعتبر في الأنظمة الديمقراطية تهرباً من المسؤولية.

وتحقق فعلاً الشغور لمنصبي رئيس الجمهورية والبرلمان بالرفض المبطن لرئيس المجلس الدستوري تولي الرئاسة لتدخل البلاد فعلا في أزمة[2].

إن المتمعن في الأحداث قبل حل البرلمان يصعب ان يقتنع بأن حل البرلمان أصبح ضرورة، فليس هناك نزاع بين البرلمان والحكومة، ولا بين البرلمان ورئيس الجمهورية، ولم يكن حل البرلمان مطلباً شعبياً ولا حزبياً، وعليه لا يمكن تصنيف هذا التصرف إلا في خانة ترتيبات المرحلة التي أعقبت وقف المسار الانتخابي، ولم يكن له سبب واضح ومقنع مثلما رأينا في الأمثلة التي مرت بنا كحالات حل البرلمان.

---

(1)– سعيد بو الشعير،" وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 1992/01/11 وحل المجلس الشعبي الوطني ، مجلة إدارة ،المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر ، المجلد3، عدد 1، 1993، ص ص11، 10.

(2)– تم إنشاء مجلس أعلى للدولة، وهو تنظيم هيكلي جديد غير منصوص عليه دستورياً مكون من شخصيات مدنية وعسكرية تم تنصيبه يوم 1992/01/16 لأداء مهام رئيس الدولة، وذلك تطبيقاً للفقرة 6 من إعلان 1992/01/14 الصادر عن المجلس الأعلى للأمن، صادر في ج ر رقم03 مؤرخة في:1992/01/15.

-Hubert Gourden , op .cit , p38.

ومن جانب آخر لا يجب إهمال حالة كون الضرورة لا تعني دوما الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، فقد تكون الضرورة نتيجة انسداد عمل مؤسسات الدولة، وفي كل الحالات تحتاج حالة الضرورة إلى من يقدرها، وعليه تصبح كل حالات حل البرلمان مهما كان مبررها حالة ضرورة لدى مصدر قرار الحل وحسب رؤيته على الأقل وإلا لما لجأ إليه، ونتيجة لذلك كان لابد من تفسير المقصود بحالة الضرورة ولو بصفة عامة على اعتبار صعوبة حصر مبررات الحل ضمن نصوص الدستور.

وفي الأخير نقول إن المبررات السابقة التي تناولناها بالدراسة تمثل في الحقيقة أهم أسباب ومبررات حل البرلمان وليس كل الأسباب، استقيناها بما يتوافق وبحثنا بين النظرية والتطبيق، بين النص الدستوري الذي لم ينص في غالبيته على أسباب ومبررات للجوء لحل البرلمان، وترك ذلك لتقدير السلطة التنفيذية في الدول على رأسها رئيس الدولة والحكومة، وبين التطبيق العملي أين ظهر لنا تطبيق الحل ميدانياً بكثرة خاصة في الدول المنتعشة سياسياً، وعليه ما عرضناه لا ينفي وجود أسباب أخرى تؤدي للحل منصوص عليها، وربما في دساتير لم نتعرض لها، أو غير منصوص عليها بتاتاً، متروكة كما قلنا للتقدير، لأن تحديدها في رأى البعض- كما سنرى في الفصل الأخير- قد يصبح عقبة في طريق عمل المؤسسات الدستورية أحياناً.

إن كل هذه الأسباب وردت على سبيل المثال لا الحصر، وخير دليل على ذلك أن معظم الدساتير لم تفصح عن هذه الأسباب، ورغم ذلك شهدت تطبيقات لحل البرلمان بل وحتى الدساتير التي تضمنت هذه الأسباب وقع فيها الحل لغير هذه الأسباب، وهذا يعني أن النص على هذه الأسباب لا يمنع من ظهور أسباب أخرى لحل البرلمان.

كما أن التجربة أثبتت عدم صلاحية ذكر أسباب الحل على سبيل الحصر، كما هو الشأن في دستور لبنان قبل تعديل 1990 حيث حصر أسباب الحل في:

- إذا امتنع النواب لأسباب غير قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي، أو عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

- رد الموازنة برمتها بقصد غل يد الحكومة عن العمل.

ولكن عدل هذا النص بموجب التعديل الدستوري سنة 1990، وأصبح حل البرلمان متروكاً لتقدير رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[1].

إن تحديد أسباب الحل سلاح ذو حدين، فهو يحد من سلطة الحكومة تجاه البرلمان ويمنع هيمنتها، إلا أنه في ذات الوقت قد يستجد أم خطير يستدعي حل البرلمان لصالح الأمة، ولا تجد الحكومة سبباً تستند عليه في الدستور، فيكون حلها للمجلس أمرا غير دستوري.

ويرى الباحث أنه ليس المهم تحديد أسباب الحل ومبرراته، أو عدمه في الدساتير ولا تعتبر إشكالاً، بل الأهم هو إذا ذكرت هذه الأسباب، لا يجب أن يكون ذلك على سبيل الحصر بل على سبيل المثال، وبالمقابل يجب ترك المجال مفتوحا للأسباب الأخرى، متى كانت مصلحة البلاد تقتضي ذلك- تقدرها سلطة الحل- مع إقرار ذكر السبب في مرسوم الحل الذي تصدره الجهة المختصة وفقاً للدستور.

ولا يجب الإفراط في استعمال هذا الحق وفقاً لما سبق، لأن آثار الحل تطرح الكثير من الإشكالات القانونية والتي قد تتجسد ميدانيا في عدم الاستقرار، لكن إن كان الحل وجيهاً ، وإذا كان له مبرر منطقي وتم، فما هي آثاره سواء على البرلمان، أو على الحكومة، وعلى الأعمال المعروضة عليهما، وهو ما سنتناوله في الفصل الثاني من هذا الباب.

---

[1]- انظر المادة 65 من دستور لبنان الصادر سنة 1926، المعدل في 1990/04/29، المرجع السابق.
وكذلك انظر: عمر سعد الله، بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص319.

الفصل الثاني

الآثار المترتبة على حل البرلمان

عرفنا من ما سبقت دراسته أن الأثر الطبيعي الذي يترتب على قرار حل البرلمان هو توقف هذا الأخير عن مباشرة اختصاصاته التي خوله إياها الدستور، ويتوقف النواب عن ممارسة امتيازات النيابة، ويتحولون إلى أشخاص عاديين[1]، ولكن الإشكال يثور حول وضع السلطة التشريعية خلال هذه الفترة والأعمال المعروضة عليها، فهل هذا يعني أن المجلس المنحل كأن لم يكن، وأن ما بين يديه من تشريعات ومشاريع وقوانين لم يبت أو بصدد دراستها تلغى، رغم أهميتها؟ أم أنه يمكن أن يواصل مهامه خلال فترة الحل بطريقة ما حتى انتخاب المجلس الجديد، أو الانتهاء من تصفية كل الأعمال المعروضة؟ وإن كان كذلك، فما هي صيغة تعامله مع الحكومة، وهل تكون له نفس الحدة في الرقابة وأدواتها، وما مصير هذه الأخيرة ؟.

ومن جانب آخر قد تمتد آثار الحل إلى الحكومة ذاتها، خاصة وضعها القانوني، وكذا صلاحياتها خلال فترة الحل، وهل ستبقى تمارس صلاحياتها عادية كأن شيئا لم يحدث، أم تطرأ تغيرات تحد من هذه الصلاحيات.

وعليه سنحاول التطرق لهذه العناصر والإجابة عن هذه الأسئلة من خلال إبراز الوضع القانوني لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء فترة حل البرلمان، وهذا من خلال المبحثين.

المبحث الأول

السلطة التشريعية أثناء حـــل البرلمـــان

تنعكس آثار حل البرلمان على البرلمان نفسه، وعلى دور السلطة التشريعية بين السلطات العامة في الدولة، مما يجعل دراسة هذه الآثار على من الموضوعات ذات الأهمية

---

(1)- Paul Mattre, op. cit , p38 .

البالغة، نظراً لما يتمخض عن الحل من فراغ تشريعي ورقابي، واستفراد السلطة التنفيذية بمقاليد تسيير البلاد، بعيداً عن الرقابة التي كانت تفرضها السلطة التشريعية، فالسلطة توقف السلطة على حد تعبير الفقيه "مونتيسكيو".

وتزداد أهمية الموضوع إذا عرفنا أن:

- حاجات الناس ومصالحهم في تبدل وتغير مستمرين تستدعي مرافقتها تشريعياً.
- الاعتداء على الحقوق والحريات غالبا ما يقع في غيبة البرلمان.
- سكوت أغلب النصوص الدستورية عن تناول الموضوع ومعالجته، ومعالجة حالة تعسف السلطة في استخدام حقها وممارسة اختصاصاتها، سواء أكانت تنفيذية أم تشريعية واستخدام الحل من هذه الحقوق المخولة للسلطة التنفيذية.
- إشكالية الوضع القانوني للحكومة أثناء فترة حل البرلمان، هل تمارس صلاحياتها وسلطاتها بصورة عادية، أم أن غيبة البرلمان تستدعي منها أدبياً أن تحصر دورها في تسيير الأمور العادية لغاية عودة البرلمان إلى العمل ؟.
- دور السلطة الثالثة- السلطة القضائية- في مواجهة عمل الحكومة بحل البرلمان، أو رقابة تصرفها بحرية، وربما بتعسف أثناء فترة الحل وفي ظل الظروف الاستثنائية.
- موقف المشرع الدستوري الجزائري من هذا الموضوع، ومدى أخذه في الحسبان آثار حل البرلمان، خاصة إذا عرفنا أن حالة الحل التي تمت في الجزائر سنة 1992 جلبت- حسب رأي الباحث- مآسي دامت 20 سنة، ويركز الباحث هنا على أن حل البرلمان في الجزائر كان السبب الأول ولو بصورة غير مباشر في ما تم من أحداث بعد ذلك وهو ما يغفله الكثيرون

إن أغلبية المشرعين الدستوريين ربطوا شرعية الحل، كما أشرنا إلى ذلك سلفاً بانتخاب مجلس جديد، ودعوته للاجتماع في مدى زمني محدد، ومن البديهي أن تكون الانتخابات الجديدة بداية لمجلس جديد له مدة تشريعية كاملة، لا يقطعها إلا استخدام الحل

من جديد، ورغم ذلك خرجت بعض الدساتير عن هذه القاعدة شبه العامة وذهبت إلى القول إن المجلس التشريعي الجديد، لا يبدأ فترة تشريعية جديدة، وإنما يتم فقط عهدة المجلس المنحل، والمعنى أن الحل لم يؤثر على المدة الطبيعية للمجالس التشريعية، فهو يقطعها ولا يوقفها[1].

ويبقى السؤال المطروح هو الأثر الحتمي للحل، و توقف البرلمان عن ممارسة وظائفه التشريعية والرقابية واعتباره كأن لم يكن، أم أن البرلمان يمكنه مواصلة اختصاصاته حتى انتخاب المجلس الجديد وذلك لضمان استمرار الحياة النيابية وتفادي الفراغ التشريعي والرقابي.

إن الاتجاه الأول يعبر عن موقف الفكر الدستوري التقليدي عن الحل، والثاني يعبر عن اتجاه الفكر الدستوري الحديث، الذي يقر بضرورة استمرار البرلمان أثناء حله لحين انتخاب المجلس الجديد، وهو ما سنحاول دراسته من خلال المطلبين:

المطلب الأول

آثـــار حـــل البرلمان في الفقـــه الدستوري التقليدي

نشأ الفكر الدستوري التقليدي في حضن الملكيات المطلقة في أوربا، ومن الطبيعي جداً - كما رأينا سابقاً - وضع البرلمان في ظل هذه الملكيات، أن يعتبر في حكم العدم، أو كأن لم يكن بعد حله، حيث يفقد صفته النيابية، ويفقد معه النواب حصاناتهم وامتيازاتهم[2]، وتعود عملية التشريع وتشكيل المجلس الجديد إلى شخص الملك باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل، وهذا الفكر قاد أصحابه إلى تشبيه حل البرلمان بالموت

---

(1)- المادة 3/174 من دستور البرتغال الصادر سنة 1976 والتي جاء فيها:

« si l'élection, pour cause de dissolution, suivaient pendant la dernière session législation, l' assemblée élue terminera la législature en coure et accomplira la suivante »
PH. Lauvaux , op.cit, p489.

(2)- PH.Lauvaux, op. cit, p306.

Et aussi: George Morgane, "Situation et Rapports des Pouvoirs Publics en cas de Dissolution ", R.D.P.S.P en France et à l'étranger, librairie du droit et de jurisprudence , Mai/juin 1978, p630 et s .

المدني، أسوة بنظرية الموت المدني المعروفة عند الرومان، فعندما يفقد الإنسان أحد الشروط اللازمة لاكتسابه الشخصية القانونية، يفقـــد هذه الأخيرة رغم بقائه على قيد الحياة، وهو ما يعرف بالموت المدني.

لقد عرف مفهوم الموت المدني في عصرنا الحديث مثلما كان عليه الحال في القانون الروماني، حين يتعلق الأمر بشخص مفقود، وهو الغائب الذي لا نعرف حياته ولا وفاته، فاعتبره القانون في حكم الميت بعد مرور مدة محددة، وعليه عند إسقاط هذه النظرية على البرلمان، يعني أن هناك تشبيها لوضعية البرلمان عند حله بحالة الميت.

ويعود تطبيق نظرية الموت المدني على المجلس المنحل للمبدأ السائد في الفكر التقليدي القاضي بأن دعوة البرلمان للانعقاد وكذا حله، من مظاهر السلطة الملكية تطبيقاً لقاعدة من يملك العقد يملك الحل.

وبموجب تشبيه حق الحل بالموت المدني للبرلمان، فإنه يترتب عليه طمس المجلس المنحل، وفقدانه لوظائفه، ويمس الحل الأعضاء الذين يفقدون صلاحياتهم وامتيازاتهم.

ولقد وجد تطبيق هذه النظرية في بريطانيا خاصة بين الملكية المطلقة والمقيدة، وفي فرنسا وبالتحديد في عهد لويس الثامن عشر، وظهرت مرة ثانية للتطبيق في الجمهوريتين الرابعة والخامسة[1]، وتتجلـــى بوضوح في حـــل 1962، وكذلك حل

---

[1]- يقصد بالحل الذي طبق نظرية الموت المدني فيه؛ الحل الذي وقع خلال الجمهورية الرابعة في ديسمبر سنة 1955،ورغم ذلك نجد أن الفقيه"G.Morange" ذهب إلى القول بأن نظرية الموت المدني للبرلمان لم تطبق خلال هذا الحل واستدل بما يلي:

1- نظرياً توقفت الجمعية الوطنية وزالت من الوجود ولكن استمر رئيس الجمعية الوطنية والمراقبين المكلفين بإدارة الشؤون الإدارية الداخلية للجمعية في ممارسة إصدار قرار الحل ولم يتم الاعتراض على هذا المسلك الذي تأسس على التمييز بين الوكالة والوظيفة الإدارية.

2- صرف النواب بدلاتهم المقررة عن شهر ديسمبر كاملاً رغم صدور قرار الحل في بدايته.

في ذلك انظر: Georges Morange, op.cit, p 631.

1968[1]، وعليه فمن نتائج تشبيه حق الحل بالموت المدني:

- إختفاء المجلس المنحل وفقده لصفته النيابية، وما يرتبط بذلك من عقد للاجتماعات لممارسة الوظيفة التشريعية والرقابية.
- يفقد أعضاء المجلس المنحل حصاناتهم وامتيازاتهم، التي كانوا يتمتعون بها وقت حل المجلس، والتي ترتبط بمباشرة وكالتهم، وعليه يصبحون أفراداً عاديين[2].

وعليه ووفقاً للمنظور التقليدي للبرلمان المنحل، ألا يعتبر الإقرار بأنّ حل البرلمان، وفقده لصفته النيابية واعتباره كأن لم يكن، اعتداء على مبدأ استمرارية أعمال الدولة؟

إذا كان المشرع تدخل لضمان سير المرافق العامة في الدولة، وضمان عدم انقطاع تقديم الخدمة العامة، وذلك بالتأسيس لفكرة ضرورة ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد كأهم المبادئ التي تسير المرافق العامة في الدولة، فان الأكثر أهمية من ذلك إذا نظرنا إلى الموضوع بنظرة عامة وشاملة هو الحفاظ على مبدأ استمرارية أعمال الدولة بانتظام واطراد من خلال حل البرلمان بما يفيد انقطاع في سيرورة عمل الدولة بانتظام واطراد بما يحدث خللا في تحقيق مصالح الجماعة، حيث أن القضاء على مصدر التشريع سوف يخلق فراغاً ليس فقط تشريعيا، بل رقابيا أيضا، ويؤثر على استمرارية الدولة، لكن إذا نظرنا إليه في ظل الملكيات المطلقة يكون الجواب مغايراً لذلك، فالملك في ظل هذه الملكيات هو صاحب السيادة، لذلك فإنّه فور صدور قرار الحل سوف يسترد كافة الصلاحيات التشريعية، ولا يحدث فراغاً تشريعياً، وبالتالي لا يؤثر على استمرار الدولة وإن كان يضعف شرعيتها[3].

---

(1)– رائد ناجي، المرجع السابق، ص ص 85،86 .

(2)_ George Morgane, op.cit, p630.

(3)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص144.

ويلاحظ أن النظام الدستوري المصري تأثر بالفكر التقليدي من خلال إقراره بانتهاء أعمال البرلمان بمجرد صدور قرار الحل، وساير بذلك معظم النظم الدستورية، التي لم تتضمن دساتيرها تحديداً صريحاً للوضع القانوني للمجلس المنحل، خلال الفترة الممتدة من صدور قرار الحل إلى اجتماع المجلس الجديد، ويظهر تأثر النظام الدستوري المصري بهذه النظرية من خلال المادة 37 من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، حيث نصَّت على أنه:"يتولى رئيس مجلس الشورى أثناء فترة حل مجلس الشعب جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، ويتولى رئيس مجلس الشعب أثناء فترة حل مجلس الشورى جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، ويتولى رئيس مجلس الوزراء أثناء فترة حل المجلسين جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتبي المجلسين ورئيسيهما"[1].

يفهم من النص أن المجلس الذي يتم حله يمنع من ممارسة أي اختصاصات، أو إصدار أي قرارات، وتنقل جميع صلاحياته إلى المجلس الآخر، لضمان استمرار أعمال المجلس المنحل في حدود الصلاحيات الإدارية والمالية دون الصّلاحيات التشريعية.

وإذا تمَّ حل المجلسين معاً تنقل هذه الصلاحيات إلى رئيس مجلس الوزراء، وفي ذلك خطر كبير، خاصة إذا كان مجلس الوزراء هو الساعي نحو الحل من أجل الاستئثار بتلك الفترة والصلاحيات، لتحقيق أهدافه من خلال استغلال صلاحيات المجلسين التي تؤول إليه.

كما تأثر دستور المغرب الصادر سنة 1972 بهذه النظرية، فقد نصّ على أنه "يقع انتخاب مجلس النواب الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل، وفي أثناء ذلك يمارس الملك – تلافياً للفراغ بالإضافة إلى السلطة المخولة له بمقتضى هذا الدستور– السلطة التي يختص بها مجلس النواب"[2].

---

(1)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص145.

(2)– انظر الفصل 71 من دستور المغرب الصادر سنة 1972، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.constitutionnet.org .

وقد حافظ دستور المملكة الصادر في: 1996/07/10 على اعتناق نظرية الموت المدني للبرلمان، ونقل الصلاحيات للسلطة التنفيذية تحديداً، ولكن بدرجة أكثر وضوحاً، حيث نص على انه:" يقع انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل، وفي أثناء ذلك يمارس الملك- بالإضافة إلى السلطة المخولة له بمقتضى هذا الدستور- السلطة التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع"[1].

ممَّا يعني أن المادة صرحت علناً بأن وظيفة التشريع تنتقل من جهة البرلمان إلى الملك، وذلك بمبرر استمرار أعمال الدولة وعدم عرقلتها.

كما أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة اعتنقت ضمنيا هذه النظرية؛ فمن خلال نصوص المواد 36، 56 من دستور 1963 نجد أنها لا تتحدث بتاتاً عن وضعية الحال عندما يتم حل البرلمان(المجلس الوطني)، وإلى إمكانية سد الفراغ في حالة تأخر مثلاً إجراء الانتخابات التشريعية في موعدها، كما أشارت إلى أنه لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح القانون.

كما أن دستور 1976 نصَّ على أنه لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات مسبقة تنظم خلال 3أشهر[2]، وأغفل ما أشرنا إليه من خلال دستور 1963 وهو وضع البرلمان المنحل في الفترة بين صدور قرار الحل، واجتماع البرلمان الجديد.

أما دستور 1989 نص على انَّه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، وتجري هذه الانتخابات خلال 3 أشهر[3].

---

(1)- انظر الفصل 72 من دستور المغرب الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

وانظر كذلك : موسى دهان، الدساتير المغاربية، جسور، الجزائر، 2009، ص ص57، 79.

(2)- انظر المادة 163 من دستور الجزائر الصادر سنة 1976، المرجع السابق.

(3)- انظر المادة 120 من دستور الجزائر الصادر سنة 1989، المرجع السابق .

وكذلك الحال نص دستور 1996، حيث لا يشير إلى وضعية المجلس المنحل، ولا اختصاصاته بعد الحل، وإنما اكتفى بالإشارة إلى المدة التي تجري فيها الانتخابات وهي ثلاثة أشهر[(1)].

ومن خلال الدساتير الثلاثة للجمهورية الجزائرية نستشف أن المجلس المنحل يفقد كل صلاحياته الدستورية، وتسند- خاصة من خلال دستور1996- لرئيس الجمهورية، الذي يستطيع التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان[(2)].

والحل من الحالات التي تحقق حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، كما لم يتحدث النص الدستوري عن الحد الأقصى لمدة الشغور، فهو حدد مدة الانتخابات خلال 3 أشهر، ولكن ما هو الحل في حالة لم تجر الانتخابات لأي سبب كان، وامتدت مدة شغور المجلس الشعبي الوطني، هل يواصل الرئيس أداء دور المشرع؟ هذه الوضعية تدل على اعتناق المشرع الدستوري الجزائري لنظرية الموت المدني للبرلمان.

وبالعودة إلى نظرية الموت المدني نجد أنفسنا نتساءل عن انسجام هذه الحالة مع طبيعة النظم الديمقراطية الحديثة، والتي لا يستطيع فيها رئيس الدولة ملء الفراغ الذي يحدثه الحل، لأنه وكما نعلم أن السيادة في نظر الديمقراطية ملك للشعب، وهو الوحيد الذي يتولَّى انتخاب البرلمان للقيام بالوظيفة التشريعية نيابة عنه، وان الشعب يمارس سيادته عن طريق نواب البرلمان وممثليه في مختلف المجلس المنتخبة وعلى كل المستويات.

كما أن الفكر الديمقراطي رفض أن يستند الوضع القانوني للبرلمان المنحل إلى نظرية الموت المدني، ويرى ضرورة استبداله بنظرية الموت الحكمي، الذي يقضي

---

(1)- انظر المادة 129 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

(2)- انظر المادة 124 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

بإمكانية النَّظر في مباشرة بعض اختصاصات البرلمان المنحل، تفادياً لحدوث فراغ دستوري في الفترة التي تلي صدور قرار الحل، حتى اجتماع المجلس الجديد.

وفي رأي الباحث على المشرع الدستوري الجزائري أن يتدارك هذا النقص في مسألة حل البرلمان، خاصة عدم الاكتراث بما سيحدث بعد قرار الحل، إلى أن يجتمع البرلمان الجديد، فلا بدَّ أن يولي للمسألة حقها تحقيقاً للتواصل بين الدورات البرلمانية، وعدم الانقطاع الذي يعني انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع، بعد أن انفرد بالسلطة التنفيذية، خاصة بعد أن أصبحت بعد تعديل دستور 1996 أحادية، مع ما ينجر عن ذلك من مخاطر في ظل غياب الرقابة المطلوبة التي يوفرها البرلمان عادة سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، هذه الأخيرة تستدعي أكثر وجود برلمان- عدم إهمال معطى إمكانية حل البرلمان، ثم إعلان الظروف الاستثنائية، كما حدث سنة 1992- وأن ينعقد بقوة القانون لمسايرة الظرف الاستثنائي تشريعياً، وتمكين رئيس الجمهورية من الآليات القانونية التي يتصرف على ضوئها لمجابهة حالة الضرورة، خاصة وأن الفقه وفر بعض الحلول للتخفيف من الآثار السلبية لاعتناق نظرية الموت المدني للبرلمان، من بينها عودة البرلمان المنحل في حالات معينة حسب خطورتها، كما يمكن استثناء المجالس العليا من الحل وهو ما سنحاول التطرق إليه من خلال الفروع التالية:

الفــــرع الأول

اجتمـــاع المجلس المنحل

نصَّت بعض الدساتير خاصة القديمة منها على إمكانية اجتماع البرلمان المنحل في حالات معينة، رغبة منها في التخفيف من حدة تطبيق نظرية الموت المدني، لما في تطبيقاتها من مساس بمبدأ استمرارية عمل مؤسسات الدولة، ولما يحمله حل البرلمان من فراغ تشريعي خلال فترة قد تطول بين صدور قرار الحل واجتماع المجلس الجديد.

ومن أجل التخفيف من حدة تطبيق النظرية -كما قلنا- احتاط القانون المنظم للبرلمان الانجليزي الصادر سنة 1797 لحالة موت الملك فجأة في فترة ما بين قرار الحل،

واجتماع المجلس الجديد، فقرر اجتماع أعضاء المجلس المنحل لمدة ستة أشهر، وذلك إن لم يقم الملك الجديد بإجراء الحل مرة أخرى قبل انتهاء المدة[1].

كما نجد الدستور الإيطالي الصادر سنة 1947 يبين حالة أخرى يوجب في ظلها اجتماع البرلمان المنحل، وهي حالة الضرورة والاستعجال التي تضطر الحكومة لاتخاذ مجموعة من الإجراءات بغية تفادي الخطر، ويجب على البرلمان المنحل أن يجتمع خلال 05 أيام لنظر هذه الإجراءات[2].

وهذا يعني أن اختصاص البرلمان المنحل يقتصر على حالة الضرورة والاستعجال، فلا يجوز للبرلمان أن يناقش مشروعات القوانين، فهو إذن اختصاص جزئي.

كما احتاطت بعض الدساتير لحالة التنحي عن الحكم، والقصور الشرعي، وخلو العرش لتعذر الحكم بسبب من الأسباب كالمرض العضال، من ذلك ما ورد في الدستور اليوناني الصادر سنة 1952، وعلى نفس المنحى ذهب الدستور البلجيكي الصادر سنة 1831، حيث قضت المادة 79 باجتماع المجالس المنحلة بقوة القانون في حالة وفاة الملك، وتباشر اختصاصاتها مرة أخرى حتى اجتماع المجالس الجديدة.

وتجدر الإشارة إلى أن التنظيمات التي وردت في كل من القانون الانجليزي الصادر سنة 1797 ، والدستور البلجيكي الصادر سنة 1831 لم تجد لها تطبيقاً، عكس ما ورد في دستور اليونان الصادر سنة 1911، والمعدل سنة 1952 وجد له تطبيقاً عندما دعي المجلس الذي تم حله في: 1920/09/08 للاجتماع بسبب وفاة الملك "Alexandre" وتم الاجتماع في 1920/10/15[3].

---

(1)- رائد ناجي، المرجع السابق، ص87.

(2)- انظر المادة 77 من دستور إيطاليا 1947، المرجع السابق.

(3)- PH.Lauvaux, op.cit, p307 .

ويقترب من ذلك أيضا الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 حيث يفهم من نص المادة 16 من دستور 1958 والتي تنظم في حالة الاستعجال والخطورة، التي تهدد مؤسسات الدولة بالزوال، ضرورة وجود واجتماع المجلس المنجل ما دامت الظروف لا تسمح بإجراء الانتخابات البرلمانية، كما تحظر حل الجمعية الوطنية خلال هذه الفترة، ولكن نتساءل ماذا لو حلت الجمعية الوطنية قبل اللجوء لاستخدام نص المادة 16؟ والجواب هو إمكانية اجتماع الجمعية الوطنية بحكم القانون، وهذا التأويل يتماشى مع المنطق القانوني الذي يستوجب إيجاد علاج لذلك النقصان التشريعي الناجم عن عدم توقع الحل الذي يحدث قبل اللجوء لاستخدام المادة 16، والذي تعمد إجراؤه للإفلات من الرقابة البرلمانية في ظل تلك الظروف[1].

وعليه فالدستور الفرنسي عموماً خاصة دستوري الجمهورية الرابعة والخامسة لم ينصا صراحة على الوضع القانوني للمجلس المنحل، إلا أن الواقع العملي قد دل – بما لا يدع مجالاً للشَّك – أن النظام الدستوري الفرنسي قد اعتنق نظرية الموت المدني للبرلمان المنحل، وما ذكرنا من خلال نص المادة 16السابقة عن اجتماع البرلمان في ظل الظروف الاستثنائية لا يستند إلى برهان قوي[2].

ورغم أن الحل يؤدي إلى وضع نهاية للمجلس المنحل في فرنسا (الموت المدني للبرلمان) فإن الفقه الفرنسي – تأسيساً على مسلك النظم الديمقراطية تجاه استمرارية المجالس المنحلة في عملها حتى اجتماع المجلس الجديد – قد شكك في صحة نظرية الموت المدني للبرلمان المنحل، لأنّ هذا الأخير موجود ككيان دستوري يمارس اختصاصاته، رغم صدور قرار بحله، ومن ثمَّ فإنَّ الحل لا يعلن النهاية للمجلس المنحل إلا بعد انتخاب المجلس الجديد[3].

---

[1]– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص148.

[2]_ PH.Lauvaux, op.cit, p308.

[3]– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 314.

ومن الدساتير العربية التي اعتنقت هذا الحكم نجد دستور مملكة البحرين، من خلال نص المادة 64/أ والتي تنص على أنه" إذا حل مجلس النواب وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ الحل، فإن لم تُجرَ الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد"[1].

للإشارة أنه لملك البحرين أن يؤجل إجراء انتخابات المجلس الجديد إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخابات أمر متعذر[2]، وفي حالة طول مدة هذه الظروف واستمرارها للملك بناءً على رأي مجلس الوزراء إعادة المجلس المنحل ودعوته للاعتقاد، ويعتبر قائماً من تاريخ صدور المرسوم الملكي بإعادته ويمارس كافة صلاحياته[3].

الملاحظ أن المشرع الدستوري البحريني حاول توقع كل الحالات التي قد تحدث بمجرد بصدور قرار الحل، وقبل انعقاد المجلس الجديد، وأعطى حلاً واحداً في كل ذلك هو إعادة المجلس المنحل في حالة حدوث ما يمنع إجراء الانتخابات التشريعية، أو اجتماع المجلس الجديد، مغلباً في كل ذلك الرقابة البرلمانية وأهميتها في مواجهة السلطة التنفيذية، وعدم انفراد هذه الأخيرة بمقاليد تسيير أمور البلاد في غيبة ممثلي الشعب، خاصة وأن مجلس الشورى يبقى معلقاً أعماله خلال مدة الحل لمجلس النواب البحريني[4]، وكل ذلك رغم أن الملك يملك سلطة التشريع بمراسيم لها قوة القانون في حالة حل مجلس النواب[5].

---

(1)- انظر دستور مملكة البحرين الصادر في:2002/02/14، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.wipo.int

في ذلك أيضا انظر: عمر سعد الله، بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص58 .

(2)- انظر المادة 64/ب من الدستور نفسه.

(3)- انظر المادة 64/ج من الدستور نفسه.

(4)- انظر المادة 55/ب من الدستور نفسه.

(5)- انظر المادة 38 من الدستور نفسه.

وكذلك نجد دستور الكويت الذي ينص على انه " للأمير حل مجلس الأمة بمرسوم معلل، ويجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة، يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد"[(1)].

الملاحظ أن المشرع الدستوري الكويتي من خلال المادة السابقة قد ربط شرعية الحل بإجراء انتخابات في ميعاد الشهرين من تاريخ الحل، ولكن اغفل مسالة اجتماع المجلس الجديد، حيث يمكن أن تجرى الانتخابات في آجالها، وبالتالي يسقط شرط عودة المجلس للاجتماع بقوة القانون، ولكن في المقابل قد يعرقل بطرق عدة اجتماع هذا المجلس الجديد، لان الأمرين حسب الباحث متلازمين، وعليه يرى ضرورة أن تكون الشرعية مقترنة باجتماع المجلس الجديد، وليس مجرد إجراء الانتخابات.

كما أن الدستور اللبناني الصادر سنة 1926، ومن خلال المادة 55 منه والتي تنص على أنه" في حالة ما إذا لم تجرَ الانتخابات التشريعية ضمن المهل المنصوص عليها في الدستور، يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور".

كما نجد أن الدستور الأردني ومن خلال نص المادة 28/م والتي تنص على أنه إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي، فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع، فإذا ثبت قيام ذلك المرض بصورة قاطعة قرر مجلس الأمة انتهاء ولاية ملكه، فتنتقل إلى صاحب الحق فيها من بعد وفقاً لأحكام الدستور، وإن كان عندئذٍ مجلس النواب منحلاً وانتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد فيدعى إلى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق[(2)].

---

(1)– انظر المادة 107 من دستور الكويت الصادر سنة 1962، المرجع السابق.

(2)– انظر المادة 28 من دستور الأردن الصادر سنة 1952، مسحوب من الموقع الالكتروني لمجلس الأمة الأردني:

www.parliament.jo

كما سعى دستور مصر لسنة 1923 للحد من نظرية الموت المدني بإلزامه اجتماع مجلس النواب اثر وفاة الملك بحكم القانون في مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة، فإن كان المجلس منحلا وكان الميعاد المعين في أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر، فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه [1].

كما نصّ الدستور المصري الصادر سنة 1923 على اجتماع المجلس بقوة القانون، أي دون انتظار الدعوة من أي احد وفي هيئة مؤتمر، بغرض اختيار أسرة جديدة في حالة خلو العرش بعدم وجود خلف للملك، وإلا أصبح العرش خالياً، واستحال اجتماع البرلمان لاختيار من يملأ العرش[2]، والحكمة من كل هذا معروفة في حالة وفاة الملك، وهي ضرورة السهر على مصالح الدولة في الفترة بين وفاة الملك وبين تأدية خلفه الجديد اليمين المنصوص عليها دستورياً.

وعليه فالحل لا يعلن النهاية القطعية للمجلس المنحل، إلا بعد انتخاب المجلس الجديد، أو اجتماع المجلس الجديد.

أما في الجزائر ورغم ما قلناه أن المشرع الدستوري الجزائري ذهب إلى اعتماد نظرية الموت المدني، إلا أنه لم يذهب إلى إيجاد الحلول والتلطيف من الآثار المحتملة السيئة لتطبيق النظرية، رغم أنه نص على ضرورة اجتماع البرلمان بغرفتيه عند إعلان الرئيس للظروف الاستثنائية، ولكن ما هو الحل في حالة ما إذا لم تكن إحدى الغرفتين موجودة، هل يتصرف الرئيس بمفرده؟ وما هو موقف مجلس الأمة، هل يبقى يعمل بصورة عادية أو يعلق أعماله إلى حين انتخاب المجلس الجديد؟ وإذا تأخرت الانتخابات

---

(1)– انظر المادة 52 من دستور مصر الصادر سنة 1923، المرجع السابق.

وكذلك انظر: رائد ناجي، المرجع السابق، ص88.

(2)– انظر المادة 54 من دستور مصر الصادر سنة 1923، المرجع السابق.

مدة طويلة هل سيبقى كذلك؟ وهل يمكن لمجلس الأمة أن تنتقل إليه آلياً صلاحيات المجلس الشعبي؟ أسئلة سنحاول الإجابة عنها لاحقاً.

الفـــرع الثاني

عدم تأثر الغرفة الثانية بحل الغرفة الأولى

إن تكوين البرلمان من غرفتين هي وسيلة مغايرة بينهما في طريقة التكوين، وبالنظر إلى معظم دساتير العالم نجد أنها تجعل من الغرفة الثانية في منأى عن الحل، ولكن ذلك لا ينفي تأثير حل الغرفة الأولى على عمل الغرفة الثانية، فيتم التأجيل التلقائي لجلسات الأخيرة بمجرد صدور قرار بحل الأولى[(1)].

ففي انجلترا مثلاً لا يخضع المجلس الأعلى "House of Lords" للحل، إلاَّ أنَّ حل المجلس الأدنى "House of Commons" يؤدي إلى تأجيل جلسات المجلس الأعلى، ويعلن التاج هذا التأجيل قبل إعلان حل المجلس الأدنى بأيام.

وحاول النظام الانجليزي الحد من هذا التأثير بين المجلسين في حالة حل المجلس الأدنى، وذلك بأن جعل للقسم القضائي في المجلس الأعلى الحق في الانعقاد، رغم تأجيل النظر في الدعاوى المقدمة أمامه خلال هذه الفترة[(2)1].

أما في فرنسا وفي ظل الجمهورية الثالثة نص الدستور الصادر سنة 1875 على أنه يقع باطلاً وبقوة القانون اجتماع أي من المجلسين (النواب أو الشيوخ)، في غير أوقات

---

(1)- اصطلاح الغرفة الأولى والغرفة الثانية يستعمل للدلالة على غرفتي البرلمان، ولا علاقة له بالدرجة والأهمية، ففي الجزائر مثلا يعتبر المجلي الشعبي الوطني الغرفة الأولى، وعليه تمر مشاريع القوانين أولا، وله حق مناقشة أو تعديل مشاريع القوانين كما له حق اقتراحها، في حين أن الغرفة الثانية هي مجلس الأمة.

كما أن هناك تسميات مختلفة للغرفتين، فنجد مثلا مجلس الشورى ومجلس الشعب في مصر، كما نجد مجلس النواب ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة، إضافة الى مصطلح الغرفة أو المجلس الأعلى والغرفة السفلى.

(2)- PH.Lauvaux, op cit,pp 308-309 .

الاجتماع المشترك، وقد أكّد رئيس مجلس الشيوخ عندما أعلن عام1877عن تأجيل اجتماعات مجلس الشيوخ إلى حين الدعوة لاجتماع مجلس النواب الجديد[1].

وكل هذا يعني أن أوقات الاجتماع المشترك يكون عادة خلال الدورات البرلمانية، والتي تكون متزامنة في الافتتاح والاختتام، وفي حالة الحل للجمعية الوطنية لن يعود بالإمكان اجتماع مجلس الشيوخ.

كما أورد الدستور الفرنسي للجمهورية الثالثة دائماً استثناءً على ذلك وقرر أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية في فترة الحل تدعى هيئة الناخبين على الفور، ويجتمع مجلس الشيوخ بقوة القانون، ولكن الفقه يرى أن مجلس الشيوخ في هذه الحالة لا يمارس أي اختصاص تشريعي[2]، وهذا يتوافق مع الدستور الياباني الذي نص على أن مجلس المستشارين يعلق أعماله بمجرد حل مجلس النواب، ولكن دون أن ينص على حله، بمعنى أن يبقى قائما ولا يتأثر بحل مجلس النواب، ولا يمتد اله الحل[3].

وفي ظل دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة 1946 ساير المشرع الدستوري نفس التوجه خلال الجمهورية الثالثة وربط بين اجتماع غرفتي البرلمان بوجود الغرفتين، أي عدم حل الغرفة السفلى، ومن ثمَّ التزامن في دورات الانعقاد.

أما الدستور المصري الصادر سنة 1923 فقد قصر حق الحل على مجلس النواب وحده، متتبعاً طريق الدساتير البرلمانية التقليدية، فنصَّ على أنه إذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الشيوخ، وتؤكّد المادة 97 على ضرورة التزامن في عقد جلسات

---

(1)– انظر المادة 04 من دستور فرنسا 1875، صادر بتاريخ: 1875/02/25، مسحوب من موقع المجلس الدستوري الفرنسي على العنوان الالكتروني : www.conseil-constitutionnel.fr

(2)– انظر المادة 03 من الدستوري نفسه.

(3)– انظر المادة 2/54 من دستور اليابان الصادر سنة 1946، وتم اعتماده في : 1946/11/03،مسحوب من الموقع الالكتروني: www.solon.org/constitution/Japan/english/english-constitution.htm

الغرفتين، حيث ذهب إلى أن أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين، فإذا اجتمع أحدهما في غير الزمن القانوني فاجتماعه غير شرعي وأعماله باطلة(1).

وقد حاولت بعض الدساتير التلطيف من قاعدة التأجيل التلقائي لأعمال الغرفة الثانية بمناسبة حل الغرفة الأولى، ومنها نجد دستور اليابان الصادر في نوفمبر 1946، الذي رتب على حل مجلس النواب تأجيل عمل مجلس المستشارين، إلا أنه أجاز للحكومة في حالة الاستعجال استدعاء مجلس المستشارين لدورة مستعجلة لاتخاذ الإجراءات اللازمة والمؤقتة لمواجهة هذه الحالة(2).

وتعد هذه الإجراءات المتخذة في الحالة السابقة باطلة، وتصبح كأنها لم تكن في حالة ما إذا رفضها مجلس النواب في مدة 10 أيام التالية لافتتاح دورته التشريعية الأولى بعد الانتخابات التشريعية لمجلس النواب(3).

الملاحظ أنَّ هذه المادة من الدستور الياباني تجعل المبادرة لعقد اجتماع مجلس المستشارين الياباني هو من حق السلطة التنفيذية وليس حق المجلس نفسه.

وقد أثبت الواقع العملي في فرنسا إمكانية اجتماع مجلس الشيوخ في حالة حل الجمعية الوطنية، وهو ما حدث في: 1968/06/06، عقب حل الجمعية الوطنية يوم:1968/05/30، وقد طلب رئيس مجلس الشيوخ من الأعضاء إعطاءه كافة الصلاحيات التي تمنح له حق دعوة المجلس لاجتماع عام، وكذلك فض الدورة العادية وتم نشر ذلك في الجريدة الرسمية في 196/06/30 (4).

وبالعودة إلى الدستور المصري ونظراً لطبيعة اختصاصات مجلس الشورى فإنَّ حل مجلس الشعب لا يؤثر على ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته، وقد أكَّد الواقع

---

(1) - انظر المادة 81 من دستور مصر الصادر سنة 1923، المرجع السابق .

(2) - انظر المادة 54/ 3 من دستور اليابان الصادر سنة 1946، المرجع السابق.

(3) - انظر المادة 4/54 من الدستور الياباني، الصادر سنة 1946، المرجع السابق.

(4) - PH . Lauvaux, op.cit, p310

الدستوري في مصر ذلك في حل 1987، وحل 1990 أين استمر مجلس الشورى في ممارسة عمله[1].

كما تجدر الإشارة إلى أن الدستور المصري الصادر سنة 2012 قد أوجد حلا لإشكالية الاختصاص التشريعي أثناء حل مجلس النواب، وذلك بالنص على استمرار مجلس الشورى في ممارسة ما سماه الاختصاصات التشريعية المشتركة ، على أن يعرض ما يقره من قوانين على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له لتقرير بشأنها ما يراه[2].

أمَّا في الجزائر فإنَّ الملاحظ أنَّ دستور 1996 الذي أقر الازدواجية في البرلمان، كما رأينا قد التزم الصَّمت حول وضعية مجلس الأمة بعد حل المجلس الشعبي الوطني، فلم يشر إلى إمكانية استمرار عمل هذا الأخير أم يعلق نشاطه.

وإذا كانت القاعدة أن مجلس الأمة غير معني بالحل، وغير معني بما يجري على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فان المنطق يدعو إلى القول مادام ليس هناك نص، فإنَّ حل المجلس الشعبي الوطني لا يؤثر على عمل مجلس الأمة، خاصة من خلال الأنشطة الرقابية التي يمارسها في استقلال تام عن المجلس الشعبي الوطني، كالأسئلة ومناقشة ردود أعضاء الحكومة[3]، أو استجواب الحكومة[4].

ومن جانب آخر لابدَّ من الإشارة إلى أنَّ اجتماع مجلس الأمة في فترة حل المجلس الشعبي الوطني يكون خلال الدورات المقررة للبرلمان، وكما يخصص للأنشطة كما قلنا التي يمارسها في استقلال عن المجلس الشعبي الوطني، أو التي سبق وأن أحالها المجلس

---

(1) - رائد ناجي، المرجع السابق، ص88.

(2) - انظر المادة 131 من دستور مصر، الصادر سنة 2012، المرجع السابق.

(3) - انظر المادة 134 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

(4) - انظر المادة 133 من الدستور نفسه.

<u>وانظر كذلك</u>: مزياني لوناس، المرجع السابق، ص184.

الشعبي الوطني على مكتب مجلس الأمة بعد المصادقة عليها، ورغم ذلك يمكن أن تطرح بعض الإشكالات، خاصة في حالة رفض المجلس لبنود بعض النصوص القانونية التي قبلها المجلس الشعبي الوطني، وهنا الدستور حدد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء[1] لحل الخلاف بين الغرفتين، ولكن الغرفة التي صادقت على المادة أضحت غير موجودة، وهنا تتعطل آلية عمل هذه الأخيرة، وحتى بعد انتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد واجتماعه، هل ينتقل إليه الحق آلياً في نظر الخلاف مع مجلس الأمة، خاصة وأنه يمكن أن يتمخض عن المجلس الجديد أغلبية ترفض النص جملة وتفصيلاً، وعليه نطرح إشكالية آثار حل المجلس الشعبي الوطني على الأعمال المعروضة على مجلس الأمة، ولم يبت فيها بعد، وهو ما سنتناوله لاحقاً عند مناقشة الوضع القانوني للأعمال المعروضة على البرلمان، وعليه فإننا نرى أن هذه النصوص أمام مصيرين إما إلغاؤها وإعادة طرحها من جديد من قبل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني الجديد، أو النّص على آلية لإعادتها من مجلس الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة النَّظر فيها برمتها، أو كحل ثالث المصادقة عليها كما هي، وإحالتها على رئيس الجمهورية الذي قد يطلب إعادة قراءة ثانية للقانون، ممّا يجعله يعود إلى نقطة البداية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وهذا مجرد مقترح لأنَّ الرئيس قد يستغل الوضع ويصدر القانون، خاصة إذا كان هو يدعم صدوره، وهو على علم أنَّ البرلمان على مستوى المجلس الشعبي الوطني سيعدل فيه بصفة جوهرية.

كما أن حل المجلس الشعبي الوطني من جانب آخر يمكن أن يحيل مجلس الأمة على عطلة إجبارية، خاصة إذا استنفذ هذا الأخير مناقشة جل الأعمال المعروضة عليه، أو إنهاء جدول أعماله بما توفر من أعمال واردة من المجلس المنحل، وبالتالي وأمام عدم إمكانية المبادرة بالتشريع لن يجد أعضاء مجلس الأمة أي عمل للمناقشة، مما يجعل مكتب المجلس يبرمج جلسات طويلة للأسئلة الشفوية والكتابية، ولكن إن حضر أعضاء الحكومة

---

(1)_ انظر المادة 4/120 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

لعدم قوة النصوص التي تلزم الحكومة الرد على أسئلة البرلمان في آجال صارمة تحت ضغط نتائج سياسية في غير صالح الحكومة.

وفي غياب كل ما سبق لا يجد مجلس الأمة من بد من أن يدخل في عطلة إجبارية، مما يستدعي تدخل المشرع الدستوري لإعادة إصلاح أوضاع مجلس الأمة بتمكينه من آلية اقتراح القوانين ليكون وجوده ايجابيا مع وجود المجلس الشعبي الوطني أو خلال فترة غيبة.

خلاصة القول أن المشرع الدستوري الجزائري لم يهتم بالمسألة، وترك الأمر مفتوحاً، وعليه نقول إن مجلس الأمة يمكنه الاستمرار في العمل خلال فترة حل المجلس الشعبي الوطني، وان حل هذا الأخير لا يؤثر على مجلس الأمة، فمن البديهي مادام هناك تباعد وظيفي وعدم ارتباط بين المجلسين في أداء عملهما، فإن تعطيل المجلس الأدنى لا يؤثر نهائياً على عمل المجلس الأعلى، الذي توكل إليه اختصاصات من طبيعة مختلفة، ولو نظريا، ودون إهمال ما قلناه بخصوص الثغرات عي هذا المجال.

كما لا يجب أن نغفل مسالة أساسية حاول دستور 1996 تفاديها – خاصة بعد ما حدث في ظل دستور 1989 وهي مسألة الفراغ الدستوري المعروفة – من خلال إبقاء مجلس الأمة بعيدا عن الحل، وكذا جعل رئيسه يتولى رئاسة الجمهورية بعد شغور منصب الرئيس، ولكن التساؤل قد يطرح في حالة ما إذا تزامنت مسالة التجديد النصفي في مجلس الأمة وشمل الأمر رئيس هذا الأخير، مع حيلولة ظروف قاهرة دون إجراء انتخابات محلية، وتم تأجيلها مما يؤثر على تركيبة مجلس الأمة وانتخاب رئيسه من جديد، فما هو الحل إذا أقدم الرئيس على تقديم استقالته خلال هذه الفترة، هنا تدخل دستور 1996 من خلال المادة 88 بنصها على أن يتولى رئيس المجلس الدستوري رئاسة الجمهورية.

يجب التنويه بان المشرع الدستوري الجزائري اغفل جزئية مهمة حسب رأي الباحث تتمثل في الشروط التي يجب أن تتوفر فيمن يتولى رئاسة الجمهورية بعد فراغ المنصب، في كل من يرشحه حزبه تولي رئاسة مجلس الأمة – ترشيح مسبق مقرون

بالنجاح في الانتخابات التشريعية –لأنه ببساطة سيكون رئيسا للجمهورية المعين– وكذلك من له صلاحية تعيين رئيس الجمهورية؟[1]خلال فترة زمنية طالت أم قصرت؟ وكذلك الحال بالنسبة لرئيس المجلس الدستوري، وعلية يرى الباحث ضرورة تدخل المشرع سواء عن طريق الدستور أو عن طريق القانون العضوي للانتخابات لضبط شروط الترشح لمنصب رئاسة الهيئات الدستورية، التي يتولى فيما بعد رؤساؤها منصب الرئيس لفترة مؤقتة في حالة فراغه، على الأحزاب مراعاتها في حالة فوزها في الانتخابات بالأغلبية، وعلى سلطة تعيين رئيس المجلس الدستوري كذلك، هذه الشروط يجب أن تكون هي نفسها المطلوبة دستوريا للترشح لمنصب رئاسة الجمهورية.

الفـــرع الثالث

الوضـــع القانوني للأعمال المعروضـــة على الـــــبرلمان قبـــل حلـــة

إنّ مشروعات القوانين والاقتراحات والأسئلة والاستجوابات التي قدمت إلى البرلمان تظل قائمة حتّى يفصل فيها، ولا تندثر إلا برغبة أصحابها عند طلب استردادها أو سحبها، أو بزوال البرلمان المعروضة أمامه إمّا لانتهاء مدّته أو لانحلاله.

ويعد سقوط هذه الأعمال هي إحدى النتائج الأولية لتطبيق نظرية الموت المدني، وإذا أريد استثناؤها وإعادة النظر فيها، فإن ذلك يجب أن يكون وفق إجراء جديد، إما من جانب الحكومة أو من جانب الأعضاء، ولكن تبقى إشكالية أن يكون البرلمان قد باشر إجراءات إعمال المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد أفرادها، كان تحاصر الحكومة بالأسئلة والاستجوابات، أو تطرح الثقة بالحكومة، ويتم حل البرلمان، فهل تستمر هذه الإجراءات أم تسقط مع حل البرلمان، وان بقيت هل يكون من حق البرلمان الجديد مواصلتها أم لا ؟

إنّ أمر إنهاء العمل على هذه المشاريع للقوانين والأسئلة والاستجوابات عادة ما يرتبط بالأغلبية البرلمانية، وبالصراعات الحزبية داخل البرلمان، ويسعى ممثلو المعارضة

---

[1]- انظر المادة 88 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

إلى تشديد الخناق على الحكومة، وبمجرد حل البرلمان يزول الخناق، ويبقى أمر العودة إليه مرهوناً بانتخاب أغلبية مماثلة للأغلبية التي تمّ حلها -وهو أمر متوقع الحدوث- ولكن هذا يعني أن الشعب قد قرَّر مساندة البرلمان المنحل، وعليه تصبح الحكومة في موقف حرج، خاصة إذا تم إحياء الرقابة عن طريق الاستجواب الذي يحوي عنصر الاتهام، إضافة إلى طريقة الأسئلة كأسلوب لرقابة الحكومة، وهذا إضافة إلى إمكانية الذهاب نحو إيداع ملتمس الرقابة.

أما مشاريع القوانين فهي عادة ما تتأثر بالزمن والأهواء السياسية للنواب، وينطبق عليها ما ينطبق على أساليب الرقابة التي ذكرناها آنفا، وقد جرى العمل في فرنسا على أن الحل والتجديد للبرلمان يمحوان الأعمال المعلقة كلها، فمشروعات الحكومة والمشروعات الواردة من مجلس الشيوخ، واقتراحات الأعضاء كلها تندثر مهما كانت المرحلة التي هي فيها، سواء أكانت أحيلت على اللجنة المختصة أم لم تحل، أو قدمت بشأنها تقارير من هذه اللجان أم لم تقدم، ولكن مع بقاء حق الجهات المقدمة للمشروعات بإعادة تقديمها للمجلس الجديد من أجل إقرارها(1).

إنَّ هذا المبدأ الذي عملت به فرنسا يبدو أنه متأثر بنظرية الالتزامات في القانون المدني، حيث أنَّه إذا عرض شخص على آخر القيام بعمل معين ضمن شروط محدَّدة، وتوفى الشخص المعارض قبل قبول المعروض عليه، فلا ينعقد العقد، ولا يكون هناك التزام أصلاً(2).

كما جاز في فرنسا الاستفادة من التقارير التي تم وضعها من لجان المجلس السابق، وإرسالها إلى اللجان الجديدة، ولكل لجنة أحيل عليها تقرير باق من الدورة

---

(1)- دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق ، ص 148.

(2)- رائد ناجي، المرجع السابق ، ص 89.

السابقة، أن تقرر الأخذ به دون تعديل، وإذا وجدت اللجنة محلاً لتعديل مادة أو أكثر يكون تقريرها إذن قاصراً على المواد المعدلة فقط[1].

وفي انجلترا كل المشروعات والمقترحات التي تقدم لأحد المجلسين لا يتم اعتمادها في دور الانعقاد الذي تقدم فيه تندثر بمجرد انتهاء هذا الدور، ولا يمكن إحياؤها إلاَّ بتجديدها مرة أخرى[2]، أي أنَّ المشروعات كأن لم تكن ليس فقط في حالة تجديد المجلس أو الحل، بل حتى كلما أجل المجلسان دور انعقادهما، وكذلك الحال بالنسبة للأسئلة والاستجوابات تسقط بمجرد صدور قرار الحل، وتعليل هذه القاعدة في انجلترا أن البرلمان الانجليزي لا يستمد نظرياً من سلطة الأمة وجوداً ذاتياً وسلطاناً مستقلاً، فهو لا يستطيع أن يتكلم إلاَّ بعد أن يجتمع، ومتى سحبت منه الكلمة بانفضاض الدور، فكل ما يكون مطروحاً أمامه من المشروعات والاقتراحات يصبح ملغى ولا قيمة له [3].

وهذا ما ندعو أن يتم اعتماده في الدستور الجزائري حتىَّ لا تكون النصوص القانونية مطية للتجاذبات الحزبية والسياسية وممارسة الضغوطات والمصالح المتبادلة بين الأحزاب، وخير مثال على ذلك قانون تجريم الاستعمار الفرنسي في الجزائر، وهو من بين قوانين دأب برلماننا على تأجيل النَّظر فيها من دورة لأخرى، ومن عهدة لأخرى، حسب أهواء الأحزاب لإفراغها من دورها وأهميتها، أو اختيار وقت مناسب لها كأحزاب لتحقيق أكبر المكاسب السياسية في طرحها وكذا نسبتها إليها لنيل شرف السبق، فإما أن يعتمد في الدورة الأولى التي يطرح فيها أو يلغى.

كما سار النظام الدستوري البلجيكي على نفس النهج، حيث صدر قانون في 1893/07/01 تضمّن الإشارة إلى انَّه في حالة حل المجلسين، فالمشروعات التي لم يقرها

---

(1)- علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص324.

(2)- PH.Lauvaux, op.cit, p310.

(3)- دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص149.

أحد المجلسين المنحلين تسقط، وكل من المجلسين الجديدين يعد من تلقاء نفسه مختصا بالمشروعات والقوانين التي أقرها المجلس الآخر قبل الحل، والتي لم يكن قد أقرها تبطل، والمجلس الجديد يكون مختصاً دون إحالة جديدة بنظر المشروعات التي أقرها المجلس المنحل قبل الحل، والمجلس الآخر يستمر مختصاً بنظر مشروعات القوانين التي أقرها المجلس المنحل، كما تضمّن قانون 1977/03/03 الوضع القانوني للأعمال التشريعية القائمة أمام البرلمان قبل انحلاله، حيث نص على أنَّه في حالة حل المجلسين تعد اقتراحات ومشروعات القوانين التي لم تتبن بواسطة أحدهما، ولا بواسطة المجلس المنحل لاغيه وكأنها لم تكن، وكذلك الحال بالنسبة للتي تمت الموافقة عليها من قبل أحدهما، أو من قبل المجلس الآخر المنحل منذ أكثر من 8 سنوات قبل الحل [(1)].

أما في دستور الهند المصادق عليه في 1950/01/26 فقد نص على انه لا يأخذ أي نص صفة القانون ما لم يصادق عليه مجلسي البرلمان بالقبول، وان تعرض للتعديل لابد من موافقة المجلسين على ذلك، ومن جانب آخر فان مشروع القانون الذي يودع في البرلمان لن يسقط لمجرد تأجيل انعقاده[(2)]، كما لا يسقط مشروع القانون في حالة عرضه على مجلس الجولة ولم يصادق عليه من قبل مجلس الشعب لمجرد حل هذا الأخير [(3)].

وبالنسبة للنظام الدستوري المصري فهو كما يبدو متأثر باتجاه الفقه التقليدي من خلال قاعدة اعتبار الأعمال التشريعية القائمة أمام البرلمان قبل حله باطلة، وكأنَّها لم تكن بمجرد صدور قرار الحل، ويستخلص هذا الكلام من خلال لوائح المجلس التشريعي المتعاقبة، حيث نصّت المادة 151 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصَّادرة سنة 1957، بأنَّ جميع الاقتراحات بقوانين تسقط بنهاية الفصل التشريعي، وهو ما ورد أيضاً في المادة 138 من اللأَّئحة الدَّاخلية لنفس المجلس الصادرة عام 1964، واللائحة الصادرة عام 1972

---

(1)- PH.Lauvaux, op.cit, pp310,311

(2)- انظر المادة 3/107 من دستور الهند، الصادر سنة 1949، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.servat.unibe.ch/icl/in00000.htm

(3)- انظر المادة 4/107 من الدستور نفسه.

من خلال المادة 214، وكذلك المادة 198 من اللائحة الداخلية المؤقتة لمجلس الشعب والصادرة عام 1980، كما تعد الأسئلة والاستجوابات هي الأخرى في حكم العدم في حالة حل المجلس، وهو ما يستنتج من اللوائح الداخلية لمجلس الأمة أو مجلس الشعب والتي قضت جميعها بسقوط الأسئلة والاستجوابات باستقالة الوزير، أو بانتهاء دورة الانعقاد، وهذا يعني أنه طالما تسقط هذه أو تلك بمجرد انتهاء دور الانعقاد، فإن ذات الحكم يطبق بالأحرى بالنسبة للحل الذي لا ينهي دور الانعقاد فقط، بل ينهي الفصل التشريعي كله(1).

كما يمكننا أن نتساءل عن إمكانية تولي المجلس الآخر الذي لم يلحقه الحل دراسة وبحث المشاريع التي أقرها المجلس المنحل أو المتجدد كليا؟

إن المبدأ في القانون المدني الذي أوردناه سابقاً والذي تأثر به الفقهاء في فرنسا لتبرير وجهة النظر التي تقضي باعتبار المشاريع مهما كان مصدرها، ومهما كانت المرحلة التي هي عليها تصبح كأن لم تكن، ولكن وجد بعد ذلك أن المسألة غير دقيقة، وهذا القياس ليس في محله بسبب ما يتمخض عن تطبيقه من تعقيدات لا مبرر لها، وعليه فمن الأنسب أن مشروعات القوانين التي يقرها مجلس النواب يجب أن يكون لها قيمة قياساً على حالة الموظف، الذي إذا أتمَّ عملاً أثناء تأديته لوظيفته ثمّ توفّى أو عزل، فلا يصح لمن يأتي بعده أن يهدم ما بناه سلفه(2).

وقد انعكس سريعاً هذا التفكير على المشرع الفرنسي الذي ما لبث أن أورد في المادة 127 من لائحة مجلس الشيوخ أن هذا الأخير يستمر في نظر الاقتراحات بالقوانين التي سبق للجمعية الوطنية أن وافقت عليها، وتمت إحالتها قبل حل هذه الأخيرة، ووجدت تطبيقاتها لذلك سنة 1902 حيث انتهت عهدة الهيئة التشريعية السابعة في 1902/03/25، بعد أن أقرت قانوناً مالياً لم يتمكن مجلس الشيوخ من نظره لانتهاء الدورة، وقبل اجتماع الهيئة التشريعية الثامنة، بحثت الإدارة المالية في إشكالية هل يجوز دستورياً أن يعرض

(1)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص325.

(2)– رائد ناجي، المرجع السابق، ص89.

هذا القانون على مجلس الشيوخ؟ واستشارت في ذلك السكرتير العام للمجلس، الذي أجاب بأنه لا مانع قانوني من أن ينظر مجلس الشيوخ قانوناً أقره مجلس النواب السابق، في حين انه في المقابل نجد مجلس الشيوخ البلجيكي يفرق بين الأعمال التشريعية التي مصدرها الحكومة، فيعتبرها قائمة بناء على المرسوم الذي عرضته به الحكومة وهو الذي يبقى منتجاً لآثاره ما لم يسحب، وكذلك الأعمال التشريعية التي مصدرها اقتراحات النواب، فرأي مجلس الشيوخ فيها تأرجح بين رفضها بمجرد حل المجلس الآخر، على أساس أن روح الدستور تقضي بأن يكون تقرير القوانين من هيئتين متعاصرتين، ويعتبر نشر الرئيس لقانون لم يقره المجلس الجديد اعتداءً عليه، أو أن يبقى مجلس الشيوخ مختصاً بنظر المشاريع إذا وصلت مرحلة تقديم التقرير من اللجنة التي أحيل إليها المشروع، معللاً ذلك بأنه متى أدرج المشروع في جدول أعمال المجلس أصبح استبعاده غير ممكن(1).

والواقع العملي في مصر كذلك قد جرى خاصة في ظل دستور1923 على أن لمجلس الشيوخ الحق في التعرض للمشروعات التي أحالها عليه مجلس النواب المنحل بعد أن أقرها هذا الأخير(2).

إن تحديد الطبيعة القانونية للأعمال التشريعية القائمة أمام المجلس قبل حله من المسائل التي لم نجد لها مكاناً في الدساتير الحديثة، إذا استثنينا الدستور الهندي الصادر سنة 1949 الذي تطرق لهذه المسألة في المادة 107 مقتفياً أثر القواعد الانجليزية، وهو ما اشرنا اليه سلفا.

وقد حدث تطور في هولندا في مسألة الحد من نظرية الموت المدني للبرلمان والمتعلقة ببطلان الأعمال التشريعية القائمة أمامه قبل حله، فحتي عام 1917 كان المبدأ

---

(1)- علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص ص327،326 .

(2)– رائد ناجي، المرجع السابق، ص90.

السائد هو اعتبار العمل التشريعي الذي مازال في طور البحث والمناقشة، يعد كأن لم يكن بصدور قرار حل المجلس الذي يدرس هذا العمل.

وابتداءً من سنة 1917 جرى العمل في هولندا على اعتبار حق الحل وسيلة تجديد الدم في البرلمان بانتخاب أعضاء جدد، وليس وسيلة لهدم الكيان التشريعي "البرلمان"، وبناء على ذلك يصبح المجلس الجديد حراً في الأخذ بعين الاعتبار من عدمه ذلك العمل التشريعي الذي كان في طور التكوين أمام المجلس السابق[1]، فالمسألة إذاً متعلقة بالتقدير وبنظرة المجلس الجديد لأهمية هذا العمل للظروف الراهنة وللمستقبل.

أما بالنسبة للدستور الجزائري فقد أهمل المسألة نهائياً، حيث لم يشر إلى وضعية الأعمال المعروضة أمام البرلمان، ما مصيرها بعد حل المجلس الشعبي الوطني، سواء تلك التي صادق عليها هذا الأخير قبل حله وأحالها على مجلس الأمة، أو تلك التي لا تزال قيد الدراسة والمناقشة، سواء على مستوى اللجان المختصة، أو محالة على الجلسات العامة للمناقشة .

فإذا سلمنا أن المسألة في الحالة الأولى يمكن أن نجد لها مخرجاً، على اعتبار أن المسألة متعلقة بمؤسسات دولة، وأن مجرد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص وإحالته على الغرفة العليا "مجلس الأمة"،هنا يجعل من حله أو عدمه ليس له أثر على هذا النص ولمجلس الأمة كامل الحق في دراسته، والإشكال ربما يثور في حالة ما إذا رفض مجلس الأمة بعض المواد والنصوص المصادق عليها في المجلس الشعبي الوطني المنحل، فما مصير النص إذا عرفنا أن الحل الدستوري يقدم لنا تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء كما اشرنا لها سابقا، والتي لا يمكن في هذه الحالة تشكيلها، ما قد يفقد النص القانوني أهميته وربما تضيع مع الوقت مصالح للشعب وللدولة.

كما قد يطرح إشكال في حالة طلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية للنص، إذا افترضنا أن مجلس الأمة صادق أيضاً عليه وأحاله على رئيس الجمهورية لإصداره، وفي

---

(1)- علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 329 .

هذه الحالة يعتبر حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية قيداً وارداً على الإرادة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني ومشاركته في التشريع، ويعد طلب قراءة ثانية مجرد إجراء توقيفي[1] يلفت من خلاله الرئيس النواب إلى جملة من النقائص التي شابت النص المصادق عليه[2]، وعليه يتعين إعادته إلى المجلس الشعبي الوطني الذي تم حله، والمسألة أيضاً تطرح إشكالات أخرى عديدة حتى في حالة عرضه على المجلس الجديد ، نظراً لإمكانية اختلاف الأغلبية البرلمانية والتركيبة الحزبية لهذا الأخير عن سابقه ، مما قد يدفع إلى رفض الخوض في مناقشة النص نهائياً.

والحالة الثانية وهي الأكثر تعقيداً من سابقتها وهي حالة وجود نصوص وأعمال معروضة على المجلس الشعبي الوطني، وهي قيد الدراسة لم يتم التصويت عليها بعد، وهنا مصيرها يرتبط بالمجلس الجديد إما إسقاطها نهائياً، وإما قبول النظر فيها استناداً إلى مرسوم الإحالة من قبل الحكومة الذي طرحه من جديد على المجلس الجديد المنتخب، ووفق الإجراءات العادية لإحالة القوانين على البرلمان للدراسة المصادقة.

كل هذه الاحتمالات لم يضع لها المشرع الدستوري الجزائري أي تصور أو حلول رغم إمكانية حدوثها، وهو ما يعد ثغرة وجب سدها حتى نكسب الوقت، وندعم مبدأ المشروعية بتأسيس قانوني لكل تصرفات مؤسسات الدولة.

---

(1)– سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه غير منشورة، معهد الحقوق ، جامعة الجزائر، 1984، ص265 .

(2)–.حول هذا الموضوع انظر كل من:

– محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان، 1966، ص284 وما بعدها.

– مرزوقي عبد الحليم ، طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة عنابة، الجزائر، 2005، ص83.

-Richard Moulin, le pré sédentarisme et la classification des régimes politiques, L.G.D.J, Paris, 1978, p138 et S.

ومن خلال هذا الاستعراض لمحاولات الأنظمة الدستورية المختلفة للحد من تطبيق نظرية الموت المدني ولآثارها السلبية التي توقف الآلة التشريعية والرقابية، يتبين لنا مدى حرص هذه الأنظمة المولعة بالديمقراطية وشعوبها المتطلعة لها دائماً على استمرار الحياة النيابية، والرقابة المستمرة بين السلطات، ولكن في إطار تعاون وتنسيق، وهذا عكس النظام الدستوري الجزائري الذي يفهم منه أنه من جهة يعتمد نظرية الموت المدني، لكن بسلبياتها وإيجابياتها، فهذه النظرية في النظام الدستوري الجزائري تعدم الحياة التشريعية للبرلمان، وتترك المجال واسعاً للسلطة التنفيذية من خلال تمكين رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في حالة غيبة البرلمان، سواء بالحل أو بين دوراته، كما يلعب دوراً فعالاً وأساسياً في حالة الطوارئ والحصار، كما في حالة التعبئة العامة، وتجتمع في يديه كل السلطات في حالة الحرب[1].

المطلب الثاني

آثـــار حـــل البرلـــمان في الفكـــر الدستـــوري الحديث

إذا كانت هناك محاولات في بعض الأنظمة الدستورية للحد من آثار نظرية الموت المدني، والتي تجعل من عمل البرلمان مشلولاً كما رأينا، فإنّ الوضع القانوني للبرلمان المنحل قد أخذ نمطاً مغايراً لهذه النظرية في ظل التنظيمات الدستورية الحديثة، حيث حرصت هذه النظم حرصاً شديداً على تضمين دساتيرها النصوص الكفيلة بالحفاظ على الحياة النيابية دون انقطاع، تجنباً لما قد يحدثه ذلك من فراغ تشريعي ورقابي.

كما نشأت قاعدة استمرار الحياة النيابية رغم حل البرلمان في بعض النظم وليدة للتقاليد الدستورية السائدة فيها للحفاظ على الوجود التشريعي.

---

(1)– انظر المواد 91-96 من دستور الجزائر الصادر سنة 1996 المعدل، المرجع السابق.

ومن أجل ذلك يأتي ما جرى عليه الواقع العملي في هولندا منذ العام 1917 بمقتضى نظام "La dissolution a terme"، حيث أصبح قرار الحل لا ينتج آثاره بالنسبة للمجالس المنحلة إلا باجتماع البرلمان الجديد، وكان هذا التوجه نتيجة القناعة الكبيرة بمخاطر الفراغ التشريعي والرقابي والذي قد تكون عواقبه سلبية في تلك الفترة الحساسة، بين صدور قرار حل البرلمان واجتماع البرلمان الجديد[(1)]، فالحياة النيابية يجب أن تستمر بأحد المجلسين، وبالتالي فالمجلس المنحل لا تزول عنه الصفة النيابية كممثل للشّعب بصدور قرار الحل وإنَّما من وقت إعلان نتيجة الانتخابات، بل وأكثر باجتماع المجلس المنبثق عن هذه النتائج.

ولأهمية هذا التقليد في الحياة البرلمانية فقد تبناه المشروع الدستوري الهولندي أيضاً في دستوره الصادر سنة 1983 من خلال نص المادة 3/64، والذي من خلاله عالج الآثار الناجمة عن الفراغ التشريعي الذي يترتب عن غياب البرلمان اثر صدر قرار الحل[(2)] بنصها على أن الحل لا يرتب أثراً إلا من يوم اجتماع المجلس الجديد.

كما وجد هذا التوجه تطبيقاً في الدستور النمساوي الصادر سنة 1920، أين يقضي باستمرار المجلس التشريعي المنحل حلاَ ذاتياً في ممارسة وظيفته حتى اجتماع المجلس التشريعي الجديد[(3)].

ولتجسيد فكرة تواصل وترابط العهدات التشريعية أوجدت الدساتير البرلمانية عدة أساليب لتجنب حدوث فراغ رقابي على أعمال الحكومة في فترة الحل، ومن هذه الأساليب نجد:

---

(1) - PH.Lauvaux, op.cit, p312.

(2)- دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 152.

(3)- انظر المادة 29 من دستور النمسا الصادر سنة 1920، المرجع السابق.

الفـــرع الأول

أسلـــوب اللجنـــة الدائمـــة

الهدف الأساسي من هذا الأسلوب هو ضمان دوام الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، بحيث تستمر تلك اللجان في عملها في فترة الغياب البرلماني سواء أكان بالحل أم بالتأجيل أم بالنهاية الطبيعية لحياة البرلمان (نهاية العهدة).

ومن بين الدساتير التي اعتمدت هذا الأسلوب نجد دستور "weimar" الألماني الذي تضمن نص المادة 35 منه على قيام البرلمان بتشكيل لجنتين من بين أعضاء البرلمان، هما لجنة الشؤون الخارجية، ولجنة حماية حقوق ممثلي الأمة تجاه الحكومة، مهمتها مراقبة الحكومة في الحالة التي لا يكون فيها البرلمان قائماً ومنها حالة الحل[(1)].

وتبنّى الدستور النمساوي الصادر سنة 1920 هذا النظام بموجب المادة 55 منه التي نصت على أنه تكون لجنة برلمانية دائمة تعطي موافقتها على المراسيم التي تصدرها الحكومة خلال فترة الحل، وذلك إذا كان الحل قد أعلن من قبل رئيس الدولة بموجب الفقرة الأولى من المادة 29 من الدستور[(2)]، وقد تمَّ الاحتفاظ بهذه المادة اثر التعديل الدستوري الذي تم في 1975/07/01 .

ويلاحظ أن نص المادة 1/29 من الدستور النمساوي تنظم حالة حل المجلس الوطني من قبل السلطة التنفيذية، وفي هذا النوع من الحل ينتقل حق المعاونة في الوظيفة التنفيذية فقط إلى اللجنة الدائمة، أما في حالة الحل الذاتي المنظم بموجب الفقرة الثانية من نفس المادة، فإن المجلس المنحل يبقى بكامل اختصاصاته حتى انتخاب مجلس جديد[(3)].

وقد تأثر القانون الأساسي لولاية "Bonn" الألمانية بدستور "Weimar"، فقد أقر بأن انقضاء العهدة البرلمانية تكون إما:

---

(1)- PH . Lauvaux, op.cit, p314 .

(2)- انظر المادة 55 من دستور النمسا الصادر سنة 1929، المرجع السابق.

(3)- دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص154.

- مرور مدة أربع سنوات من تاريخ أول اجتماع للبرلمان.
- حل البرلمان.

وقد جاءت المادة 45 منه تقر بأنه يمكن للبرلمان"Le Bundestag" أن يشكل لجنة دائمة من أجل حماية حقوقه في مواجهة الحكومة المركزية، في الفترة الواقعة بين فصلين تشريعيين، وتتمتع هذه اللجنة بجميع حقوق لجان تقصي الحقائق، ولكن هذه اللجنة لا تملك صلاحيات البرلمان مثل:

- سلطة التشريع.
- انتخاب المستشار الاتحادي" le chancelier fédéral ".
- أن تضع الرئيس الاتحادي موضوع الاتهام.

كما أجازت المادة 45 السابقة للبرلمان تشكيل لجنتين إحداهما للشؤون الخارجية، والأخرى للدفاع لممارسة مهامها في الفترة بين الفصلين التشريعيين، وتكون للجنة الدفاع سلطة التحقيق، رغم أنها لم تفرق بين حالة النهاية الطبيعية للبرلمان بانقضاء العهدة البرلمانية، والنهاية غير الطبيعة عن طريق الحل(1).

كما امتد تأثير هذا النظام ليضم دستور اسبانيا الصادر سنة 1978، حيث نص على تشكيل وفدين دائمين يضم الواحد منهما واحدا وعشرين عضواً على الأقل، يرأسه رئيس المجلس المشكل فيه، في كل مجلس من مجلسي البرلمان، يستمران في ممارسة وظائفها في حالة حل البرلمان، حتى تكوين البرلمان الجديد(2).

وطبقاً للمادتين 86، 116 من نفس الدستور، يحوز الوفدان على سلطات المجالس كل وفد حسب المجلس الذي ينتمي إليه؛ فالمادة 86 تتطابق مع المادة 2/77 من الدستور الإيطالي، والتي تتعلق بالتصويت على مراسيم قوانين صادرة من الحكومة في حالة الضرورة

---

(1)_ PH.Lauvaux, op .cit, p314 .

(2)– انظر المادة 3/78 من دستور اسبانيا الصادر سنة 1978، المرجع السابق.

والاستعجال، وهذا الاختصاص يغني عن دعوة المجالس المنحلة، أو المنقضية مدتها للانعقاد للنظر في هذه الأمور التي تتسم بالأهمية.

أما المادة 116 من الدستور الاسباني دائما فإنها تنص على الظروف الاستثنائية التي لا يجوز حل البرلمان خلالها ، كما هو الوضع بالنسبة للمادة 16 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958، إلا أن الفارق بينهما أن المادة 78 من الدستور الاسباني المذكور أعلاه قد أوجدت مخرجاً لمسألة حل البرلمان قبل اللجوء إلى إعلان الظروف الاستثنائية، أي وجود البرلمان منحلاً وقت إعلان الظروف الاستثنائية، وهي مسألة لم يضع المشرع الدستوري الفرنسي مخرجاً لها، والحل كما ورد في المادة 78 السابقة الذكر هو تحويل اختصاص البرلمان القائم في مثل تلك الظروف لهذين الوفدين المنصوص عليهما، بحيث تعرض عليهما الإجراءات لمتخذة في مثل هذه الظروف والتي تتسم بطابع الاستعجال والاستثنائية، ولا يمكن أن تحتمل التأخير، وعليه تبقى السلطة التنفيذية تحت أعين الرقابة إذا ما فكرت بان تلتف حول النص الدستوري –خاصة في فرنسا أمر متاح– فتلجأ إلى حل البرلمان أولا، ثم تعلن العمل بالظروف الاستثنائية بغرض الاستقراد بتسيير الظروف الاستثنائية بعيداً عن رقابة البرلمان الذي تم حله(1).

الفرع الثاني

استعادة البرلمان المنحل اختصاصاته إذا لم تجر الانتخابات في الموعد المحدد

نصت العديد من الدساتير على وجوب استعادة البرلمان المنحل كامل اختصاصاته الدستورية، إذا لم يتم انتخاب البرلمان الجديد في الآجال المحددة دستورياً، ويعتبر بذلك قرار الحل كأن لم يكن مهما تكن الجهة الصادر منها هذا القرار، وكأن هذا الحكم يتضمن

_(1) - PH. Lauvaux, op.cit, p 315

وكذلك انظر:

عيد احمد الحسبان، النظام القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني الاسباني والأردني– دراسة مقارنة – مجلة المنارة، جامعة آل البيت، الأردن، المجلد 12، العدد 3، 2006، ص ص104،103.

جزاء سياسياً على سلطة الحكومة، وذلك من منطق أن هذه الأخيرة، ولاعتبارات وترتيبات انتخابية سياسية حزبية قد تتخلف عن دعوة الناخبين لانتخابات مجلس جديد[1].

إضافة إلى هذا الجزاء على الحكومة فإن استعادة البرلمان المنحل اختصاصاته هنا هي ضرورة يمليها واجب الحضور البرلماني لأداء وظيفته التشريعية والرقابية، وعدم فسح المجال لانفراد الحكومة بممارسة الشؤون السياسية للدولة.

ولقد ورد النص على هذه الصورة من صور الرقابة في العديد من الدساتير، ومن بينها نجد:

- الدستور الأردني الصادر سنة 1952م المعدل، الذي ينص على أنه "إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة، يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد"[2].

ويفهم من هذا النَّص أن الدستور الأردني حدد من خلال المادة 1/73 أجل 04 أشهر على الأكثر لاجتماع المجلس الجديد في دورة غير عادية، بداية من تاريخ الحل، وخلال الأربعة أشهر هذه يجب أن تكون قد جرت انتخابات عامة للمجلس الجديد.

والملاحظ أن استعادة المجلس المنحل لاختصاصاته في هذه الحالة واجتماعه ليس لإكمال الدورة التشريعية، وإنما لحين اجتماع المجلس الجديد.

- الدستور البلجيكي الصادر سنة 1831 من خلال نص المادة 79، الذي يوجب في حالة وفاة الملك أن يجتمع البرلمان فوراً ودون دعوة، وإذا حدثت الوفاة

---

(1)- خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص134.

(2)- انظر المادة 2/73 من دستور الأردن الصادر سنة 1952، المرجع السابق.

انظر كذلك: سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ، ص 529.

وقت الحل فإن المجلس المنحل يسترد سلطاته ويمارس عمله إلى حين اجتماع المجلس الجديد[1].

- ينص الدستور اليوناني العام 1911 والمعدل عام 1952 على وجوب دعوة البرلمان المنحل للانعقاد في حالة وفاة الملك، أو اعتزاله العرش خلال فترة الحل[2].
- الدستور الكويتي الصادر سنة 1962 ساير الدستور الأردني إقراره استعادة المجلس المنحل اختصاصاته في حالة لم يتم الانتخاب في الموعد المحدد؛ فقد نص على أنه إن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة (شهرين من تاريخ الحل) يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد[3].
- الدستور السوري الصادر سنة 1973 المعدل[4]، والذي نص على أنه يعود المجلس (المنحل) إلى الانعقاد حكما إذا لم ينتخب غيره، ويجتمع بعد انقضاء التسعين يوماً ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد[5].

والملاحظ أن المشرع الدستوري السوري لم يتحدث عن استعادة كل الاختصاصات بسبب حالة الحل وإنما استعمل عبارة "تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي انتهاء مدة مجلس الشعب" بمعنى النهاية الطبيعية، ولكن مدة التسعين يوماً حقيقة مدة طويلة نوعاً ما لترتب انتخابات

---

(1)_ PH.Lauvaux, op.cit, p30.

(2)_ خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص140.

(3)_ انظر المادة 107 من دستور الكويت الصادر سنة 1962، المرجع السابق.

(4)_ تم تعديل الدستور السوري لسنة 1973 بالقانون رقم: 2، صادر بتاريخ: 1980/03/29. والقانون 18 صادر بتاريخ : 1991/07/03، والقانون 09 صادر بتاريخ: 2000/06/11.

(5)_ انظر المادة 58 من الدستور نفسه.

المجلس الجديد، وهي مدة أكثر من كافية للحكومة كي تستطيع اتخاذ العديد من القرارات وتنتج آثارها.

- الدستور المصري الصادر سنة 2012، حيث نص على انه في حلة عدم إجراء الاستفتاء أو انتخابات المجلس الجديد في آجالها المحددة قانونا، يعود المجلس القديم للاجتماع من تلقاء نفسه في اليوم الموالي لانقضاء الأجل(1).

للإشارة أن الأثر الطبيعي لحل البرلمان هو انتخاب مجلس جديد، ودعوته للاجتماع خلال فترة زمنية معينة، وتكون هذه الانتخابات بداية للمجلس التشريعي الجديد ، ورغم ذلك نجد خروجا عن هذه القاعدة من قبل الدستور السويدي الصادر في 1974 من خلال نص المادتين 3، 4 من الفصل الثالث، والدستور البرتغالي الصادر سنة 1976 من خلال نص المادة 174، التي تقر بأنّ البرلمان الجديد يكمل فقط الفصل التشريعي للبرلمان المنحل(2).

إن استعادة البرلمان المنحل لمكانته بمجرد عدم إجراء الانتخابات البرلمانية في آجالها والنص على ذلك في قلب الدستور، يدل على الأهمية البالغة التي توليها هذه الدساتير لبقاء السلطة التشريعية لأداء دورها في مواجهة السلطة التنفيذية، التي قد تأخذ من الأوقات بين العهدات، أو تستغل فرصة حل البرلمان والمدة الفاصلة بين ذلك وإعادة انتخابه، وتنصيبه رسميا، فرصة لتمرير مشاريعها خاصة السياسية منها، ومهما يكن من أمر حول فعالية هذا الإجراء من عدمه فان الأهم هو أن المشرع الدستوري يدرك بصورة واضحة اثر بقاء السلطة التنفيذية لوحدها بعيدا عن رقابة البرلمان، ولكن رغم ذلك يواصل المشرع الدستوري الجزائري تجاهل هذا الأمر رغم أهميته وخطورته كما رأينا.

(1)- انظر المادة 127 من دستور مصر الصادر سنة 2012، المرجع السابق.

(2)- PH.Lauvaux, op.cit, pp304,305.

الفـــرع الثالث

تنويع أساليب الرقابة على الحكومة أثناء فترة غيبة البرلمان

بهدف واحد وهو عدم ترك السلطة التنفيذية دون رقابة في فترة حل البرلمان، اعتمدت العديد من الدساتير أساليب أخرى لرقابة أعمال الحكومة، وضمان عدم انقطاعها ومن هذه الأساليب نجد:

أولا – استمـــرار المجلـــس المنحـــل بكامـــل اختصاصاتـــه: نصَّت العديد من الدساتير على هذه القاعدة صراحة، بحيث يستمر المجلس المنحل في ممارسة مهامه الموكلة إليه في الدستور حتى تاريخ انعقاد المجلس الجديد، وتم التأسيس لهذه القاعدة على أن المجلس التشريعي لا يفقد صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل، ولكن من تاريخ إجراء الانتخابات العامة الجديدة، وتهدف أيضاً هذه إلى معالجة الآثار الناجمة عن الفراغ التشريعي، الذي يترتب عن غياب المجلس النيابي بصدور قرار الحل.

ولقد وجد تطبيق هذه القاعدة في دستور النمسا الصادر سنة 1920، حيث نصَّ على أن المجلس التشريعي المنحل يبقى وظيفته حتى اجتماع المجلس الجديد(1).

وقد سار على نفس النهج دستور إيطاليا الصادر سنة 1947 حيث قضى باعتماد سلطات المجالس السابقة حتى اجتماع المجالس الجديدة، غير أن هذا النَّص لم يميز في انتهاء تمثيل هذه المجالس بين الحالة التي تنتهي فيها المدة التشريعية نهاية طبيعية باستنفاذ هذه الأخيرة، أو نهاية غير طبيعية عن طريق الحل(2).

وقد اخذ دستور الدنمارك أيضا بممارسة البرلمان المنحل سلطاته، حتى إجراء انتخابات المجلس التشريعي، ويمكن استخلاص هذا الحكم من خلال نص الدستور الصادر سنة 1953، حيث تضمن النص على أن" الملك يستطيع أن يأمر وفي أي وقت بإجراء

---

(1)- انظر المادة 3/29 من دستور النمسا الصادر سنة 1920، المرجع السابق.

(2)- انظر المادة 61 من دستور ايطاليا الصادر سنة 1947، المرجع السابق.

انتخابات جديدة من شانها وضع نهاية للبرلمان القائم "، كما أضافت الفقرة الرابعة من هذه المادة بان" المدة النيابية لا تنتهي في كافة الأحوال إلا إذا تّم إجراء هذه الانتخابات"[1].

لكن قد يتم إجراء الانتخابات ولا يجتمع المجلس الجديد لظروف ما، هنا يجب التأكيد ليس على ضرورة إجراء الانتخابات فقط، بل يجب النص على تاريخ محدد لاجتماع المجلس الجديد.

ومن بين الدساتير العربية التي تبنت هذا الاتجاه الدستور اللبناني الصادر سنة 1926 حيث نص على أنه يعود لرئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهدة النيابة، فإذا قرر مجلس الوزراء بناءً على ذلك حل المجلس يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام الدستور، ويدعى المجلس الجديد للاجتماع خلال الخمسة عشر يوما التي تلي إعلان الانتخاب.

وتستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد، وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عليها في المادة 25 من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً، كأنه لم يكن، ويستمر مجلس النواب في ممارسته سلطاته وفقاً لأحكام الدستور[2].

ثانياً – دعوة البرلمان المنحل للانعقاد لنظر القرارات ذات الصبغة العاجلة: نجد مثالا على ذلك كما رأينا الدستور الإيطالي الصادر سنة 1947 ومن خلال نص المادة 77 التي تطرقنا إليها وإلى محتواها، حيث أنه في حالة الضرورة والاستعجال، الذي يضطر الحكومة أن تتخذ تدابير عاجلة لمواجهة الظروف الطارئة وحفاظاً على الدولة ووجود كيانها، ورغم ضرورة المرحلة لم تغفل المادة النص على ضرورة استدعاء

---

(1)– انظر المادة 2،4/32 من دستور الدنمارك الصادر سنة 1952، المرجع السابق.

(2)– انظر نص المادتين25 و55 من دستور لبنان 1926 المعدل، المرجع السابق.

البرلمان المنحل للاجتماع خلال 5 أيام لنظر هذه الإجراءات فقط، ولا يجوز له مناقشة القوانين كما اشرنا إلى كل ذلك سلفاً.

وكذلك الدستور الياباني الصادر سنة 1976 كما ذكرنا سابقا من خلال نص المادة 3،4/54 لاعتبار انه أجاز للحكومة في حالة الاستعجال استدعاء مجلس المستشارين المنحل لدورة مستعجلة، لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظروف المستجدة بأساليب مؤقتة.

ثالثاً – مـــد مـــدة الفصـــل التشريعي: من المتداول في الأنظمة البرلمانية مسألة تأقيت المدة البرلمانية، حيث يقوم الشعب بانتخاب ممثليه الجدد لمدة محددة في حالة انتهاء مدة المجلس القديم، غير أن إجراء الحل قد يحول دون انتهاء المدة التشريعية، ورغم ذلك يتم التمديد لحياته النيابية، لأسباب تنظمها عادة الدساتير في حالات مثل حالات الضرورة.

ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذا المبدأ نجد دستور الكويت الصادر سنة 1962 خلال نص المادة 83 حيث أقرت هذه المادة أن مدة مجلس الأمة 04 سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال الستين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا لضرورة في حالة الحرب ويكون هذا المد بقانون.

ويفهم من المادة السابقة وبمفهوم المخالفة أن الضرورة المتمثلة في حالة الحرب تجعل من الانحلال الذاتي للبرلمان بانتهاء مدته التشريعية المقدرة بأربع سنوات غير مقبول، نظراً للحاجة لوجود البرلمان لمواجهة الظروف الاستثنائية، وكأقصى طريق هو تمديد مدة العهدة البرلمانية بقانون.

وهو نفس منحى الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل من خلال نص المادة 102 والتي تضمنّت الإشارة إلى مدة العهدة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني هي 05 سنوات ولمجلس الأمة 06 سنوات، ولا يمكن تمديد مهمة البرلمان، إلا في ظروف خطيرة جداً لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً هذه الحالة بقرار بناءً على اقتراح من رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري.

الملاحظ أن المشرع الدستوري احتاط من خلال هذه المادة لحالة ما إذا كانت هناك ظروف خطيرة جدا – لم يفسر معنى خطيرة جداً– لا تسمح بإجراء انتخابات برلمانية جديدة، هنا ليس من حل سوى التمديد للبرلمان المنتهية عهدته ، وهذه المادة تتلاءم مع ما ورد خاصة في المادة 95 من نفس الدستور، التي تتحدث عن حالة عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مع ضرورة اجتماع البرلمان وجوباً.

يفهم من نص هذه المادة وعند مطابقة تفسير عبارة – ظروف خطيرة جداً– الواردة في نص المادة 102 السابقة، أن هذه الظروف الخطيرة جداً هي حالة الحرب، والتي تستوجب اجتماع البرلمان بقوة القانون، وبالتالي فلا يمكن تصور خلال هذه الفترة غيبة البرلمان سواء بالحل أو انتهاء عهدته التشريعية.

فالحالة الأولى لا يمكن لرئيس الجمهورية حل البرلمان باعتبار أن الدستور طلب اجتماعه بقوة القانون، فلا يتصور حل مؤسسة دستورية يطلب الدستور وجودها واجتماعها.

أما الحالة الثانية فوجود البرلمان في ظل حالة الحرب ضرورة ملحة، وانتهاء العهدة البرلمانية الذي تزامن مع حالة الحرب، وهذه الأخيرة تقف حائلاً أمام تجديد البرلمان بإجراء انتخابات تشريعية ، فالأصوب هو الحفاظ على البرلمان القديم لحين زوال حالة الخطر، وهذا عن طريق التمديد له.

يظهر مما سبق أن المشرع الدستوري في مختلف البلاد أولى اهتماماً بالغاً بوضع السلطة التشريعية خلال فترة غيبة البرلمان بالحل، وحتى عند غيبة البرلمان لانتهاء العهدة النيابية، وهو ما يظهر خطورة الفراغ المؤسساتي وغياب الرقابة بين السلطات، هذه الخطورة لم يستشعرها المشرع الدستوري الجزائري خاصة عند حل البرلمان سنة 1992، فلو كانت هناك نظرة لهذه المسألة، لما حدث الحل ابداً نظراً للظروف الاستثنائية

التي كانت تمر بها الدولة، والتي تحتاج فيها إلى تضافر كافة سلطاتها ومؤسساتها، وحتى وإن حدث الحل فإن استحالة مواصلة المسار الانتخابي تستدعي بالضرورة – كما رأينا من حلول– عودة البرلمان المنحل بقوة القانون، وكان ذلك سيجنب البلاد أزمة الفراغ بعد استقالة رئيس الجمهورية، وما نجم بعد ذلك من ابتكار لمجلس أعلى عبارة عن تنظيم هيكلي جديد غير منصوص عليه دستورياً، مكون من شخصيات مدنية وعسكرية، بغرض أداء مهام رئيس الدولة(1)، وتم تأسيسه من قبل هيئة استشارية– ليس لها دستوريا سلطة التقرير– مما طرح دستورية إشكالية شرعية كل ما قامت به هذه الهيئة، وشرعية ما صدر عنهما من قرارات؟

إن تبني العديد من دساتير العالم لنظرية الموت المدني للبرلمان لم يمنع وضع آليات ٌبقاء الحكومة تحت أعين رقابية خلال فترة حل البرلمان، كما أن دساتير أخرى نصت صراحة على تدابير وقائية لملء الفراغ المؤسساتي بغيبة مؤسسة إستراتيجية، وهي البرلمان عن طريق سلاح قانوني رقابي وهو الحل، وكل هذا يظهر أهمية وتكاملية مؤسسات الدولة، هذه الأخيرة تحتاج إلى كل مؤسساتها وقيام كل مؤسسة بدورها الدستوري المنوط بها في ظل المرونة والتزامن.

وعليه فقد تراوح مصير الأعمال المعروضة على البرلمان خلال فترة الحل بين إسقاطها كلية لأنها تعبر عن سياسة ووجهة نظر تغيرت مع تغير البرلمان، خاصة إذا أفرزت الانتخابات أغلبية مغايرة لسابقتها، ولكن هذا الحل لا يستقيم دوما على اعتبار انه يهمل مسالة أن السياسات المتعاقبة عي سياسات دولة، وتتنافى مع ضرورة اطراد سير عمل مؤسسات الدولة، ولا يمكن معها الانقطاع والبداية دوما من نقطة الصفر وكل أغلبية جديدة تلغي ما وصلت إليه سابقتها.

وبالتالي الحل الأسلم حسب ما يراه الباحث حو إعادة سحب النصوص غير المصادق عليها في الغرفة السفلى من قبل الحكومة وإعادة طرحها أمام البرلمان الجديد

(1)– Hubert Gourdon, op.cit, p38 .

بنفس الكيفية التي نص عليها الدستور، مع إعطائها الأولوية في المناقشة وتسريع الإجراءات.

إما إذا كانت النصوص على مستوى الغرفة العليا وتم حل الغرفة السفلى مع وجود نصوص مختلف حولها ، مع عدم إمكانية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، يرى الباحث ضرورة تفعيل دور رئيس الدولة في طلب قراءة ثانية من الغرفة السفلى، بعد إحالة النص إليه مع الخلاف من طرف الحكومة، ويكون كل ذلك مرفقا بتقرير يرفع من الغرفة العليا والحكومة معا لرئيس الجمهورية.

وفي الأخير وكما تعرفنا على وضع السلطة التشريعية خلال فترة الحل، والوضع القانوني للأعمال المعروضة عليها قبل حله، نرى أنه من الضروري الالتفات إلى الطرف الثاني في معادلة العلاقات بين السلطات وهو السلطة التنفيذية، والتعرف على وضعيتها خلال فترة الحل، وهل تستمر في أداء مهامها بصورة عادية أم تطرأ على ذلك تغيرات، سواء بازدياد المهام نظراً لغياب البرلمان، أم تقل إلى حدودها الدنيا في انتظار البرلمان الجديد، وهذا ما سنتعرف عليه من خلال المبحث الموالي.

المبحث الثاني

السلطة التنفيذية أثناء فترة حل البرلمان

من أهم الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني كما رأينا هو وجود رقابة متبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بالإضافة إلى التعاون بينهما في عدة ميادين خاصة التشريع.

إن رقابة البرلمان للحكومة مسألة في غاية الأهمية، حيث تمنع الحكومة من الاستفراد بإدارة البلاد ومقدراتها بعيدا عن رقابة الشعب، ولكن إذا تم حل البرلمان، فإن الإشكالية تثور حول موقع السلطة التنفيذية (الحكومة)، هل تبقى تمارس سلطتها دون تغيير وكأن أمر غياب البرلمان أو وجوده لا يعني شيئا، أم أن هناك مسائل يحظر على

الحكومة التعرض لها إلا في وجود البرلمان، بما يعني تقييد وتحديد اختصاصات الحكومة خلال فترة الحل.

في الواقع مسالة تحديد اختصاصات الحكومة أثناء حل البرلمان من المسائل التي طرحت للبحث والنقاش بين الفقهاء، فطبقا لنظرية الموت المدني التي ذكرناها سابقا، فإن السلطة التنفيذية تحتفظ بكامل اختصاصاتها أثناء الحل، وتمارسها دون أي رقابة من السلطة التشريعية، وعليه فإن أي خطأ أو تعسف في استعمال سلطاتها لا يحرك مسؤوليتها السياسية، لاعتبار أن محركها غير موجود أصلا، وعليه فلا يوجد ما يقيد اختصاصاتها خلال هذه الفترة سوى الجانب الأدبي، وهذا هو فرضنا الأول لمعرفة وضع السلطة التنفيذية خلال فترة الحل.

أما فرضنا الثاني فيستمد وجوده من التطور الذي لحق بالنظام البرلماني ذاته، والذي لا يقبل وجود السلطة التنفيذية بعيدة عن الرقابة البرلمانية، فإذا لم يتمكن من إعادة البرلمان بسرعة إلى الوجود، وجب حصر اختصاصات الحكومة في فترة الحل في أضيق الحدود، وعليه تصبح الحكومة بمثابة حكومة تصريف أعمال، وانطلاقا من ذلك سنحاول التطرق إلى الفرضين من خلال المطلبين التاليين.

المطلب الأول

الاختصاص الكامل للحكومة خلال فترة حل البرلمان

الأكيد أن النظام البرلماني يقوم على عدة أسس أهمها العلاقة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والتوازن بين السلطات والصلاحيات فيما بينها مع تبادل الرقابة.

ومن البديهي أيضا أن نرى في النظام البرلماني الحكومة تعرض على البرلمان أعمالها، إعمالا لمبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات، فإذا كان البرلمان غير موجود بسبب سريان حله، فإن التساؤل يصبح مشروعا حول معرفة ما إذا كانت الحكومة ستمارس اختصاصها وكأن البرلمان لم يحل، أم أن هناك مسائل على الحكومة تجنب التعرض لها إلى غاية عودة تشكيل البرلمان الجديد؟.

ولدارسة هذه الإشكالية سنحاول أولا التطرق إلى رأي الفقه في الفرض الأول الذي نحن بصدد التطرق إليه، وهو الاختصاص الكامل للحكومة في فترة حل البرلمان ، ومن خلال ذلك نحاول التطرق إلى مسألة جواز إصدار الحكومة مراسيم وقوانين، أو أوامر لها قوة القانون خلال فترة الحل، وأكثر من هذا هل يمكن للحكومة أن تملك الجرأة في إعلان الأحكام العرفية، خلال فترة الحل، نظرا لآثار هذا الإعلان وخطورته، وكل ذلك من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول

حجج المؤيدين للاختصاص الكامل للحكومة خلال فترة الحل

بالرجوع إلى نظرية الموت المدني وتطبيقاتها يفقد البرلمان صفته النيابية، وكل ما يتعلق بها من اجتماعات، وممارسة الوظيفة التشريعية والرقابية، في حين أن السلطة التنفيذية تبقى محتفظة بكل سلطتها وصلاحياتها، والجديد أنها أضحت تمارسها بعيدا عن رقابة البرلمان.

ويسوق المؤيدون للاختصاص الكامل للحكومة خلال فترة الحل عدة حجج ومبررات منها:

- كما رأينا سلفا في مبررات حل البرلمان وجدنا أن هذه المبررات تتعدد وتتنوع ولا تقتصر فقط على الحل من أجل فض النزاع بين الحكومة والبرلمان، فقد يكون الحل مثلا لأجل دعم الأغلبية البرلمانية، أو لمعرفة رأي الناخبين في مسألة معينة [1]، وهذه الأسباب كما نلاحظ لا تستدعي أن يحد من اختصاصات الحكومة، لأنها أصلا ليست في نزاع مع البرلمان، وليست متهمة باستخدام الحل للتملص من رقابة البرلمان لسياستها، وإنما هي من تقوم بحل أغلبية تتبعها وتساند سياستها، فلا حاجة إذن إلى تقييد وتحديد اختصاصاتها مادامت الحكومة لها الخيار واختارت الحل.

---

[1] – دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق. ص 158.

إن المسألة التي ركز عليها المعارضون كما سنرى،وهي إعطاء حل البرلمان مبرر التحكيم بين السلطات، أي أن الشعب يصبح حكما في نزاع بين السلطة التنفيذية والبرلمان، وهذا النزاع يتطلب أن يكون طرفاه في نفس المركز القانوني وعلى قدم المساواة بينهما ، ولكن لا يجب أن نغفل أن حق الحل هو سلاح بيد الحكومة في مواجهة المسؤولية السياسية التي سيخدمها البرلمان ضد الحكومة، وهذا السلاح هو درعها ضد البرلمان، وإمكانية سحب الثقة منها وإخراجها من الحياة السياسية نهائيا، فهذا السلاح هو حق للحكومة تستعمله وفق مقتضيات وتقديرها للأمور، فلماذا نلومها على استخدام حقها المكفول دستوريا، هذا الحق يجعل منها أقوى من البرلمان خلال فترة زمنية تبدأ من سريان الحل إلى غاية اجتماع البرلمان الجديد، والدستور الذي وافق عليه الشعب هو من منحها هذه المكانة خلال هذه الفترة المؤقتة؛ وهذه هي الحالة فاليوم البرلمان أقوى من الحكومة عند استخدامه سلطته في مساءلة الحكومة سياسيا ، واتخاذ إجراءات سحب الثقة، وغدا الحكومة أقوى من البرلمان عند إعلان حله[1]، والمهم ألا يتعسف كل طرف في استخدام حقه المكفول دستوريا.

- لم تترك الدساتير الحكومة تستفرد بالموضوع خلال فترة حل البرلمان وغياب رقابة هذا الأخير، وإنما كما لاحظنا افردت الدساتير العديد من الأحكام التي تكفل الرقابة البرلمانية خلال فترة الحل، وهذا للتقليل من خطورة تطبيق نظرية الموت المدني للبرلمان.

كما لا يمكن أن تفوتنا الإشارة إلى أن الرقابة البرلمانية ليست مستمرة ودائمة فغالبا ما تقطع ليس بالحل فقط، وإنما بتأجيل جلسات البرلمان والعطل بين دوراته، مما يعني وجود البرلمان ورغم ذلك تنقطع الرقابة لفترة قد

---

(1) – علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 361.

تطول أو تقصر، والأكيد من كل هذا أنه لا توجد دساتير نصت على تحديد اختصاصات الحكومة خلال هذه الفترات، بل أكثر من ذلك هناك العديد من الدساتير على غرار الدستور الجزائري لسنة 1996 والذي منح السلطة التنفيذية عل رأسها رئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان، وكذا اتخاذ كافة التدابير والإجراءات من أجل حماية كيان الدولة خلال الظروف الاستثنائية.

هذا بالإضافة إلا أنه لا يوجد ما يمنع البرلمان الجديد من أن يبسط رقابته على أعمال الحكومة خلال فترة غيبته ومراقبتها وحتى إلغائها بعد عودته للاجتماع[1].

والأكثر أهمية من ذلك فالحكومة لما أقرت حل البرلمان لم يكن بنية التهرب من رقابته فقط، في حين أنها في الحقيقة سلمت أمر رقابتها لمن انتخب البرلمان، للشعب الذي له أن يعلن رفض تصرفها من خلال انتخاب أغلبية تعارضها في البرلمان الجديد، فلا يمكن إذن القول أنها تهربت من رقابة نواب الشعب (عدد قليل) إلى رقابة الشعب ذاته وهذا أمر غير منطقي.

- يجب التفرقة بين الحكومة المستقيلة والحكومة التي قامت بحل البرلمان، على خلاف ما اتجه إليه معارضو تمتع الحكومة بالاختصاص الكامل خلال فترة الحل، واعتبارهم أن هناك تماثل بينهما لإتحاد النتيجة المترتبة على كلا الوضعين وهي غياب الرقابة البرلمانية للحكومة.

فالحكومة التي قامت بحل البرلمان دون تقديم استقالتها لا تزال تتمتع بالقدرة على إدارة شؤون البلاد بمساندة ضمنية من البرلمان، مادام لم يسحب منها الثقة، بخلاف الحكومة المستقيلة التي فقدت ثقة البرلمان، لأنها لم تعد تستطيع تحمل أعباء شؤون الحكم.

(1) – دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص159.

- الأصل في كل الأمور الإباحة، والخروج عن الأصل العام يحتاج إلى نص؛ الأمر ينطبق على الحالة التي بين أيدينا، فقد جرى الأمر في الأنظمة الدستورية، أن لا تسأل الحكومة التي حلت البرلمان عن اختصاصاتها خلال فترة الحل، لأنها ببساطة مارست حقا دستوريا، فلم تعاقب بتقليص اختصاصاتها وتحديدها، كما أنه لو أراد المشرع الدستوري تقليص اختصاصها فعلا لتدخل عن طريق النص على ذلك صراحة وفي صلب الدستور، الذي وافق عليه الشعب عند الاستفتاء، وخير مثال على ذلك أن المشرع الدستوري الفرنسي حرص أن يتدخل عام 1878 ليمنع الحكومة التي تحل البرلمان من إعلان حالة الطوارئ.

كما حرص المشرع الفرنسي دائما في ظل الجمهورية الثالثة على التدخل ومنع الحكومة من استخدام حقها في فتح إعتمادات مالية إضافية خلال فترة الحل، والحكمة من ذلك تكمن في أن البرلمان هو المخول بتوجيه الإيرادات والنفقات العامة، وأي تصرف في هذا الشأن يحتاج إلى قانون، وبالتالي فقد أراد المشرع الدستوري صراحة غل يد الحكومة من التصرف في فتح الإعتمادات المالية الإضافية خلال فترة حل البرلمان(1) .

كما كان موقف الجمهورية الرابعة أكثر وضوحا في هذا الشأن حيث نص دستور 1946 بحصر اختصاصات الحكومة المتمثلة فقط في بقاء رئيس مجلس الوزراء، وكذا وزير الداخلية في فترة الحل واهتمامهم بتصريف الأمور الجارية(2)، وسنعود إلى ذلك خلال المطلب الثاني من هذا المبحث.

ويمكن القول إن مبدأ الاختصاص الكامل للحكومة أثناء حل البرلمان ينطبق على النظم التي لا تلزم دساتيرها، أو العرف القائم فيها الوزارة التي لم تعد تتمتع بثقة البرلمان

---

(1) – خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص108.

(2) – انظر المادة 52 من دستور فرنسا الصادر سنة 1946، المرجع السابق.

بتقديم استقالتها، ومن أمثلة هذه الدساتير نجد دستور السويد الصادر سنة 1974، الذي أشار في المادة 05 من الفصل السادس إلى أنه في حالة فقدان رئيس الوزراء أو أي وزير ثقة البرلمان فإن عليه أن يستقيل، أو يلجأ إلى إجراء انتخابات غير عادية، وفي الحالة الثانية تتمتع الحكومة بكامل اختصاصاتها إلى حين تشكيل حكومة جديدة، كما أن دستور اليابان الصادر سنة 1946 قد خير الحكومة بين الاستقالة، أو حل مجلس النواب في حالة رفض التصويت على منح الثقة للحكومة[1]، فطالما أن الحكومة لم تستقل وبادرت بحل البرلمان، فهي بذلك تكون قد رأت أنها في موقع قوة، وأن المجال أصبح واسعا أمامها للتمتع بكامل اختصاصاتها رغم غياب البرلمان[2].

ومن خلال ما سبق نصل إلى أنه مهما كانت الحجج التي يسوقها أنصار تمتع الحكومة بكامل اختصاصاتها وصلاحياتها في مرحلة غياب البرلمان، والمنطق حقيقة يساندها فـــي ذلك، ما دامت طبقت نصا دستوريا خولها هذه الصلاحية، إلا أن الأكيد أيضا من جانب آخر أن الأخلاق السياسية والالتزامات الأدبية الملقاة على عاتق الحكومة لا يسمحان لهذه الأخيرة استغلال الفرصة للانفراد بمصير البلاد والعباد، والخوض في كل المسائل الخطيرة، وذات الطابع السياسي، وما دام الأمر كذلك تطرح فكرة جواز إصدار الحكومة لمراسيم واعتماد الأوامر التي لها قوة القانون في فترة الحل، وهل للحكومة خلال فترة الحل أن تعلن الأحكام العرفية في البلاد؟، أسئلة نجيب عنها في الفروع اللاحقة، نظرا لأهمية المسألة أثناء الحل وبعده أيضا، وربما في كل مستقبل البلاد.

الفرع الثاني

مدى جواز إصدار مراسيم أو أوامر في فترة حل البرلمان

من المعروف أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ويمارس هذه المهمة بناء على نصوص الدستور وفي المجالات التي حددها، كما تتدخل السلطة التنفيذية خاصة عن طريق الرئيس في مجال التشريع عن طريق الأوامر، وكذلك تساهم

---

(1) – انظر المادة 69 من دستور اليابان الصادر سنة 1946، المرجع السابق.

(2) – دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق ، ص 160

الحكومة في التشريع عن طريق تحضير مشاريع قوانين وعرضها على البرلمان، والدفاع عنها .

وتعد هذه السلطة التي تخولها الدساتير للحكومة من أخطر السلطات على الإطلاق لأنها تتضمن انتزاع سلطة التشريع من الجهة الأصلية المختصة بذلك.

هذا في ظل وجود برلمان قائم ، ولكن الأمر يزداد خطورة عند عدم وجود البرلمان والذي تم حله، مع احتفاظ الحكومة بكامل صلاحياتها وإمكانية ممارستها، من بينها المساهمة في عملية التشريع ، فهل بإمكان الحكومة الخوض في كل مجالاته؟

تباينت الدساتير البرلمانية في هذه المسألة، كما تباينت فيها أيضا دساتير الدولة الواحدة تبعا لتعاقبها مما يبين حالة الإرباك الذي تسببه المسالة من جهة، كما تبين من جهة ثانية أهمية معالجة المشكلة وهو سبب الإرباك من جهة أخرى، ولعل موقف الدساتير المصرية خير دليل على هذا التباين، والذي أعقبه تباين أيضا في رؤية الفقهاء وتفسيرهم للنصوص الدستورية التي تناولت المسألة، وهذه بعض مواقفها منها؛ حيث تضاربت آراؤهم حول نص المادة 41 من دستور 1923 والتي تنص على أنه إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور، ويجب دعوة المجلس لعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون.

اشتد الصراع بين الفقهاء حول عبارة " أدوار الانعقاد" حيث أن المادة حصرت المدة الزمنية التي يمكن للملك التدخل فيها وإصدار مراسيم لها قوة القانون بين دوري الانعقاد، فذهب جانب من الفقهاء بينهم الدكتور"عبد الرزاق السنهوري" إلى القول أن الحل ينهي أيضا إلى جانب الفصل التشريعي دور الانعقاد، وعندما يجتمع المجلس الجديد فإنه يبدأ فصلا تشريعيا جديدا، لان فترة الحل لا تدخل ضمن عبارة المشرع "فيما بين دوري الانعقاد"، بل هي فترة تفصل بين فصلين من فصول التشريع بالنسبة لمجلس النواب.

أما المقصود "بدوري الانعقاد" طبقا لهذا الاتجاه هو العطل العادية السنوية للبرلمان التي تفصل بين دوراته خلال السنة، وعليه لا يجوز للرئيس إصدار لوائح الضرورة خلال فترة الحل[1].

أما أصحاب الاتجاه الثاني فهم يرون جواز إصدار مراسيم بقوانين خلال فترة الحل، وذلك باعتبار أن فترة الحل تقع فعلا بين دوري انعقاد البرلمان، وهما الدور الأخير للبرلمان المنحل والدور الأول للبرلمان الجديد، والمشرع لم يشترط أن يكون الإجراء التشريعي بين دورين من فصل تشريعي واحد[2].

وبعيدا عن الخلاف الفقهي فإن الواقع العملي قد أيد الاتجاه الثاني وثبت هذا الحق للحكومة وأصدرت على ضوء ذلك العديد من المراسيم[3].

أما من خلال دستور 1956 فقد زال الخلاف الفقهي السابق وقررت المادة 135 من هذا الدستور جواز إصدار هذه المراسيم بقولها "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أوفي فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شانها قرارات تكون لها قوة القانون " وعليه هذا النص أبرز بما لا يدعو للشك أن من حق الحكومة (السلطة التنفيذية) إصدار لوائح الضرورة، لكن يجب عرضها على مجلس الأمة خلال15 يوما من صدورها إذا كان قائما، وفي أول اجتماع له في حالة الحل، وإلا زال ما لها من قوة القانون وبأثر رجعي.

في حين أن دستور 1958 فتح بسبب بابا آخر للنقاش حول معنى عبارة "غياب المجلس"، الذي يسمح فيه لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار، حتى لو كان من اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضـــرورة لذلك[4].

---

(1) – بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص231.

(2) – خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص112.

(3) – رائد ناجي، المرجع السابق، ص96 .

(4) – انظر المادة 53 من دستور مصر الصادر سنة 1958، ج ر عدد01، صادرة في: 1958/03/13.

ومن المعروف أن غيبة البرلمان قد تتحقق لأحد الأسباب التالية:

1- بين أدوار الانعقاد التي تتخلل دورتين متتابعتين خلال السنة البرلمانية، وخلال نفس العهدة البرلمانية.

2- حالة حل البرلمان مهما كان مصدر هذا الحل ونوعه وأسباب انحلاله، كأن يتم الحل بواسطة رئيس الجمهورية أو الوزارة، كما قد ينص القانون على الحل التلقائي، أو الوجوبي للبرلمان.

وهو ما يفتح المجال أمام رئيس الجمهورية لإصدار اللوائح متى استدعت الضرورة ذلك، رغم النص على عرض هذه القرارات على المجلس الجديد فور انعقاده وأن الاعتراض عليها بأغلبية الثلثين يسقط ما لها من اثر من تاريخ الاعتراض[1].

كما لم يتخلف دستور 1964 عن الإشارة لهذه الحالة نظرا لأهميتها، فقد نص مثل سابقيه على جواز إصدار رئيس الجمهورية قرارات لها قوة القانون باعتبارها تدابير لا تحتمل التأخير لمواجهة ما يوجب الإسراع في اتخاذه، ولكن يجب أن تعرض على مجلس الأمة خلال اجل محدد ب 15 يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما، وفي أول اجتماع له في حالة الحل، وإذا لم يحدث ذلك زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون الحاجة لإصدار قانون بذلك طبقا لقاعدة توازي الأشكال[2].

كما نص أيضا على إعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ، هذا القرار يعرضه إجباريا على مجلس الأمة خلال 30 يوما من تاريخ الإعلان عنه، فان كان المجلس منحلا يعرض على المجلس الجديد في أول اجتماع له[3].

(1) – انظر المادة 53 من دستور مصر الصادر سنة 1958، المرجع السابق.

(2) ـ انظر المادة 119 من دستور مصر الصادر سنة 1964، المرجع السابق.

(3) - انظر المادة 126 من الدستور نفسه.

الملاحظ أن الإشكالية قد تطرح في المجال المفتوح لعرض النص أمام مجلس الأمة فالتأكيد على أول اجتماع يعني إهمال عامل الزمن رغم أهميته في سريان القانون، وذلك لكثرة احتمالات تأخر الانتخابات الجديدة، أو إجراءات التحضير لها وإجراءات التنصيب وأولويات الدراسة وغيرها كثير.

أما في ظل دستور 1971 فقد تكفلت المادة 147 بتنظيم هذه المسألة، ونصت على أنه " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية، أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون.."[1]

والملاحظ أيضا أن عبارة "غيبة مجلس الشعب" ينصرف حكمها إلى ما تحدثنا عنه سابقا ومنه معنى الحل، وعليه صرحت المادة بكل وضوح أن من حق رئيس الجمهورية في حالة الضرورة أن يصدر قرارات لها قوة القانون خلال فترة حل البرلمان، وهذا يعني إذا لم تتوفر شروط الضرورة فإن الرئيس يحرم من هذا الحق، ولكن بالمقابل أيضا مصطلح " حالة الضرورة" له معنى واسع يطرح إشكال الجهة المخولة قانونا لتقديرها، والمستفاد من المادة أن المقصود باستخدام سلطته التقديرية في هذه الحالة هو رئيس الجمهورية.

أما دستور 2012 فقد نص على انه في حالة إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى بحسب الأحوال خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انعقادهما، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم تقر، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون[2].

والأمر ذاته ينطبق على الدستور الكويتي الصادر السنة 1962 حيث نص على أنه إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أوفي فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون[3].

---

(1) – انظر المادة 147 من دستور مصر الصادر سنة 1971، المرجع السابق.

(2) – انظر المادة 131 من دستور مصر الصادر سنة 2012 ، المرجع السابق .

(3) – أنظر المادة 71 من دستور الكويت الصادر سنة 1962، المرجع السابق .

الملاحظ أن المشرع الدستوري الكويتي قد ميز بين فترة "مابين أدوار انعقاد البرلمان" وحالة فترة الحل، أي أن هذه الأخيرة لا تعتبر فترة زمنية بين أدوار الانعقاد هذا من جهة، ومن جهة ثانية نص الدستور الكويتي من خلال هذه المادة صراحة على حق الأمير في إصدار مراسيم لها قوة القانون خلال فترة حل البرلمان، ولكن ربط هذه الإجراء بشروط:

- غياب البرلمان (بالحل أو بين أدوار الانعقاد).
- حالة الضرورة.
- عدم مخالفة الدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.

وعليه إن لم تتحقق هذه الشروط، فمسألة الضرورة غير متوفرة، وعليه لا يمكن للأمير اللجوء للتشريع عن طريق مراسيم لها قوة القانون.

كما أن الدستور اليمني اتبع نفس المنحى، حيث نص على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون"[(1)].

وكما نجد الدستور المغربي الصادر سنة 1996 ينص على أنه " للملك خلال فترة حل البرلمان أن يمارس بالإضافة إلى السلطة المخولة له بمقتضى الدستور، السلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع"[(2)].

كما أجاز الدستور الأردني ذلك أيضا من خلال التعديل الجديد في: 29/09/ 2011 لدستور1952 من خلال المادة 94 والتي نصت على انه عندما يكون مجلس النواب منحلا، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها:

---

(1) – أنظر المادة 119 من الدستور اليمني الذي تم إقراره في: 16/05/ 1991. المعدل في: 1994/09/29.

في ذلك انظر :عمر سعد الله، بوكرا ادريس، موسوعة الدساتير العربية، المرجع السابق، ص ص485،484.

(2)– أنظر المادة 72 من دستور المغرب الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

- الكوارث العامة.
- حالة الحرب والطوارئ.
- الحاجة لنفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير.

للإشارة انه يكون لهذه القوانين المؤقتة والتي يجب أن لا تخالف الدستور قوة القانون، على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وإذا رفضها المجلس وجب إعلان بطلانها من قبل مجلس الوزراء بعد موافقة الملك، ويزول ما كان لها من قوة القانون، على أن لا يؤثر ذلك على العقود والحقوق المكتسبة.

من خلال محتوى المادة 94 الذي سبق بيانه يبدي الباحث الملاحظات التالية :

- جواز تدخل السلطة التنفيذية بسن قوانين في ظل ظروف معينة على سبيل الحصر، مما يدل على استثنائية الإجراء، وان التشريع اختصاص أصيل للبرلمان.
- حالات تدخل السلطة التنفيذية في التشريع جاءت في مجملها عامة غير واضحة خاصة جزئية "الكوارث العامة"، دون إبراز معناها، وكذلك جهة تقدير هذه الكوارث وهو ما يجعل المصطلح فضفاض.
- النص على نفقات مستعجلة وضرورية كذلك تحتاج لتوضيح ، خاصة ان ميزانية الدولة تبنى على دراسات استشرافية للنفقات واحتمالات الإيرادات، وكذا الأزمات خاصة الاقتصادية منها.
- إعطاء هذه الإجراءات مرتبة القانون الذي يطبق مباشرة وبأثر مباشر، رغم انه سيعرض على مجلس الأمة، واحتمال إلغائه وارد.
- قد يثور الإشكال في حالة عرضه على مجلس الأمة ورفضه، بسبب أن الحل الذي وضعه المشرع الدستوري الأردني يطرح استفهاما، لأن اعتبار القانون ملغى ويفقد هذه الصفة للمستقبل فقط، في حين يحافظ على الحقوق المكتسبة في ظله، وبالتالي فهي تكتسب شرعية مؤقتة، ولو كانت آثارها تمتد للمستقبل، الذي تصبح فيه غير شرعية بحكم إلغائها من طرف النواب، وهذا ما يشجع الحكومة دوما على الإسراع

في اتخاذ إجراءات وإصدار نصوص، مستغلة هذه الظروف بعيدا عن رقابة البرلمان

- قبل انعقاده، مع علمها أنها ستصبح في خانة الحقوق المكتسبة لا يملك حق حجبها، رغم قدرته على حجب القانون الذي أوجدها.

أما في الجزائر فقد أجاز الدستور الجزائري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية التدخل في عملية التشريع من خلا نص المادة 124 التي تنص على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، كما يمكن أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية".

من خلال المادة السابقة نلاحظ أن رئيس الجمهورية يمكن أن يمارس صلاحيات البرلمان في حالة شغوره[1]، مميزا هذه الحالة عن الفترة الفاصلة بين أدوار الانعقاد للبرلمان التي هي محل جدل كما بينا، وهذه حسب رأينا محاولة من المشرع رفع اللبس عن قضية إمكانية الحكومة (السلطة التنفيذية) إصدار أوامر لها نفس قوة القوانين، وهذا خلال فترة حل البرلمان حسب ما فهمنا من مسألة "حالة شغور البرلمان" المذكورة في المادة 174 أعلاه.

لكن الإشكالية تثور حول الطبيعة القانونية لهذه المراسيم والأوامر في حالة شغور البرلمان، أو بين دورات الانعقاد؟

ذهب الفقه والقضاء الفرنسيين إلى أن الأعمال التشريعية الصادرة عن الحكومة في فترات اندماج السلطات يعد تشريعا، يخضع للنظام القانوني الذي تخضع له التشريعات الصادرة عن البرلمان نفسه حسب المعيار الشكلي، ومن جانب آخر نجد المادة 92 من دستور 1958 الفرنسي أجازت لرئيس الجمهورية التشريع في غيبة البرلمان، لكن مجلس

---

(1) – بن زاغو نزيهة، المرجع السابق، ص410.

الدولة أقر لنفسه حق فحص طبيعة الأوامر الصادرة عن الحكومة طبقا للمادة 92 لتحديدها هل هي ذات طبيعة تشريعية أم لا ؟[1].

ويقصد بالتشريع بواسطة الأوامر قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بالموازاة مع البرلمان المشرع الأصلي.

إن الدستور الجزائري جعل التشريع من اختصـــاص البرلمان، ولكن يـــشاركه رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بالأوامر، وفي إطار الحالات التي حددها الدستور[2]، أما خارج هذه الحالات فإن تدخل السلطة التنفيذية لتنظيم الموضوع المحجوز للبرلمان يعد من قبيل الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، مما يعرض الإجراء للرقابة الدستورية.

والأوامر مستحدثة نتيجة التجارب العملية التي أثبتت أنه لم يعد يكفي إزاء مواجهة الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تمر بها البلاد، أن يقتصر الأمر في وضع التشريع على سلطة واحدة، ولذلك منحت السلطة التنفيذية ذات الوسيلة، لا سيما في الأوضاع التي لا تحتمل التأخير، مع بطء إجراءات صنع القانون داخل البرلمان، وأكثر من ذلك قد تمنعه الظروف ذاتها من الاجتماع أصلا، مما يجعل أمر تدخل السلطة التنفيذية أكثر من ضروري.

وبالنسبة للدستور الجزائري لعام 1996 فإنه على غرار الدساتير السابقة[3] عالج إمكانية التشريع بالأوامر، ووضع ذلك في حالات محدد كالتالي:

---

(1) – رائد ناجي، المرجع السابق، ص98.

(2) – يلاحظ أن مختلف الدساتير الجزائرية تباينت في تبني الأوامر كأداة تشريعية، فحيث أنها تشريع تفويضي في دستور 1963 مشروط بالطلب والموضوع والمدة بخلاف ذلك في دستور 1976 الذي يعتبر كتشريع أصلي غير مشروط إلا من حيث النطاق الزمني ودون إشارة إلى سلطة المجلس اتجاهها واحتمال معارضته، بينما دستور 1996 فهو يضع بعض الشروط الشكلية والموضوعية ومع ذلك لا وجود لإشارة بأن هذا التشريع استثنائي.

(3) – باستثناء دستور 1989 الذي يتضمن هذه الأداة التشريعية .

- إصدار قانون المالية بأمر في حالة انتهاء المدة المحددة دستوريا للبرلمان بغرفتيه، ودون مصادقة هذا الأخير عليه.
- التشريع عن طريق الأوامر طبقا لنص المادة 124 من الدستور، وهي تشير إلى نوعين من الأوامر، الأول يتعلق بالتشريع بأوامر بين دورتي البرلمان، أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، والثاني يتعلق بالتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية والتي تتخذ في مجلس الوزراء، مما يجعل المسؤولية جماعية بين رئيس الجمهورية والحكومة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفتي البرلمان في أول دورة ليس لمناقشتها، بل للموافقة أو الرفض مباشرة، والدستور لم يبين مصير الأمر في حالة رفضه من طرف البرلمان، خاصة إذا كان قد رتب آثارا عند تطبيقه[1]،هل يمكن الطعن فيه أمام القضاء لإلغائه، أم تبقى له صفة التشريع ولا يمكن ذلك؟ ما الفائدة من عرض الأوامر على المجلس إذا كان رئيس الجمهورية مشرعا بنص الدستور في هذه الحالات؟ والحقيقة أن الاختلاف بين الإجرائين اللذين ما هما إلا وجهان لعملة واحدة هو العمل التشريعي، الذي يبدو في التسمية، حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر، وتشريع البرلمان بالقانون، ذلك أن هذا الأخير لا يمارس سلطة المراقبة عن طريق الموافقة على الأوامر ونقلها بالتالي من مجال الأعمال التشريعية القابلة للتعديل في مركزها الهرمي إلى الأعمال التشريعية الكاملة، بل إنها تشريعية بمجرد صدورها من الرئيس[2]، مما يحول عرضها على البرلمان إلى إجراء شكلي محض، خاصة وأمام ما يمتلكه الرئيس من سلطات في مواجهته وأخطرها سلطة الحل.

وقد عالجت الدساتير الحديثة إمكانية تدخل السلطة التنفيذية في المجال المحجوز للبرلمان في إطار حالة الضرورة، وبالرجوع لدستور 1996 نجد أن شرط الضرورة معترف به من الناحية النظرية، إلا أن الإشكال يتعلق بصاحب الاختصاص في تحديد

---

(1) – M. Brahimi, Le Pouvoir en Algérie et ses Formes d'Expressions Institutionnelle, O.P.U – Alger , 1995, p36.

(2) – سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق. ص341.

مدى توافر الضرورة، الأمر الذي يترك لرئيس الجمهورية في تقدير اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع، أما من الناحية العملية فرئيس الجمهورية غير مجبر على تبرير فكرة الضرورة، خاصة أن الدستور لا يلزمه بذلك، ولعل ما يخفف من تدخل الرئيس في التشريع -عن طريق الأوامر- هو عرضها على البرلمان رغم شكلية الإجراء[1]، ولكن ما هي حدود هذه الأوامر؟ وهل يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية؟

والجواب على السؤال الأول هو أنه لا يجوز للأوامر أن تخالف الدستور، ما دام ذلك محضورا على القوانين، أما السؤال الثاني فباعتبار القوانين العضوية تشريعات محجوزة للسلطة التشريعية، واعتبارا من المادة 124 من دستور1996، والتي تمنح للرئيس التشريع عن طريق الأوامر دون تحديد مجالها وهي أداة تشريعية تم تبنيها في مجال القانون أصلا، فهذا يعني أنه لا يوجد ما يمنع الرئيس من التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، غاية ما في الأمر أن يحصل على الأغلبية المطلوبة للمصادقة عليها داخل غرفتي البرلمان، ورقابة المطابقة مع الدستور من طرف المجلس الدستوري.

وعليه فبالإضافة إلى تمتع رئيس الجمهورية بمجال واسع لاستعمال سلطته التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون، هاهو عن طريق الأوامر يقتحم هذا المجال أيضا، وفي ذلك توسيع لصلاحيات السلطة التنفيذية وتقوية لمركزها أمام السلطة التشريعية، وهي قائمة، فما بالك وهي في فترة الحل.

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يتخذ موقفا من التشريع بالأوامر، وترك المجال للفقه الذي يعتبر الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان من قبيل القرارات الإدارية، ويترب على ذلك جواز الطعن فيها أمام مجلس الدولة وفقا للمعيار العضوي، أما في حالة موافقة البرلمان عليها فهناك اتجاهان فقهيان، الأول يرى أنها تبقى ذات صبغة إدارية رغم

---

[1]- اشترط دستور 1963 التفويض من البرلمان لرئيس الجمهورية حتى يشرع بالأوامر بنص المادة 58 على غرار المادة 1/38 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 والتي تنص:
[le gouvernement peut pour l'exécution de son programme demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limite, des mesures qui son normalement du domaine de la loi].

موافقة البرلمان عليها، ويجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة، ويجوز للمجلس الدستوري رقابتها.

أما الثاني يرى أن طبيعة الأوامر الإدارية بموافقة البرلمان عليها تأخذ قوة التشريع، وتتحول إلى تشريعات بمجرد مرورها وموافقة البرلمان عليها، وبما أن الجزائر لا تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء وتخضع فقط لرقابة المجلس الدستوري[1]، وسنخصص لرقابة البرلمان على سلطة الحكومة في إصدار مراسيم أو أوامر خلال فترة الحل نظرا لأهميتها حيزا من التفصيل في الفروع الآتية.

الفرع الثالث

رقابة البرلمان على سلطة الحكومة في إصدار أوامر أو مراسيم في فترة الحل

الحكمة من هذه الرقابة هو ترسيخ فكرة أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل والوحيد في التشريع، وإذ طرأ أُثناء غيابه وتم إصدار مراسيم ذات طبيعة تشريعية، كان ذلك اعتداء على حقه.

وإذا كانت الضرورة ومصلحة الدولة هي من يستدعي ذلك، فإنه ليس مبررا كافيا أن تصدر بعيدا عن البرلمان ولا تعرض عليه أبدا، فمن الطبيعي أن تعرض هذه الأعمال عليه بمجرد انعقاده وهو الأمر الذي أوجبته أغلب الدساتير[2].

وعليه تأخذ هذه الأعمال والرقابة التي تفرض عليها من قبل البرلمان صبغة خاصة تتعلق إما بالمدة التي يجب عرضها فيها على البرلمان الجديد، والآثار المترتبة على عدم عرضها عليه نهائيا، وكذا المدة التي يجب فيها على البرلمان الجديد أن يتخذ بشأنها قرارا، وهذه العناصر ستناولها ببعض الشرح كما يلي:

أولا – المدة التي يجب أن تعرض فيها الأعمال الحكومية على البرلمان: من الطبيعي أن تختلف الدساتير حول تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها هذه الأعمال على البرلمان، لأجل أن يتخذ قرارا بشأنها يحدد مصيرها، إما الاعتماد وبالتالي تحمل آثارها من قبل

---

(1) – رائد ناجي، المرجع السابق. ص99.

(2)– خالد عباس مسلم، المرجع السابق. ص120.

الدولة، أو الرفض وهنا نطرح إشكال إن كانت هذه الأعمال أنتجت فعلا بعض آثارها، خاصة إن كانت آثارا ماسة بالحقوق والحريات وتبعة تحمل ذلك.

بالرجوع إلى الدساتير المصرية نجدها قد اختلفت حول المدة التي يجب عرض المراسيم فيها على البرلمان، فإذا كان دستور 1923 قد اكتفى بالنص على ضرورة عرض هذه المراسيم على البرلمان فور انعقاده بعد استدعائه لاجتماع غير عادي، مع ما تحمله هذه الكلمة من غموض في الآجال، فالبرلمان ما دام منعقدا في دورته الأولى يجعل المجال مفتوحا لعرضها خلال هذه الدورة التي قد تدوم شهورا[1].

أما دستور 1930 فقد نص على ضرورة عرض هذه الأعمال خلال شهر من اجتماعه التالي ، وإذا لم تعرض خلال هذا الميعاد ، أو لم يقرها احد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون[2]، وهو بذلك أكثر تحديدا من سابقه، ورغم ذلك عامل الزمن مهم جدا في إصدار القوانين وعملها، خاصة في حالة الضرورة، وعليه تبقى مهلة الشهر طويلة.

أما دستور 1971 فقد ميز بين حالتين:

1- إذا كان المجلس قائما فإنه يتعين على الحكومة أن تودع القرارات خلال خمسة عشرا يوما من صدورها[3].

2- حالة حل البرلمان أو وقف جلساته، ألزم الدستور عرض القرارات على البرلمان في أول اجتماع له[4].

---

(1)- انظر المادة 41 من دستور مصر الصادر سنة 1923 ، المرجع السابق .

(2)- انظر المادة 41 من دستور مصر الصادر سنة 1930 ، المرجع السابق .

(3)- أنظر المادة 147 من دستور مصر الصادر سنة 1971، المرجع السابق .

(4)- أنظر المادة 147 نفسها .

أما الآثار المترتبة على عدم احترام آجال عرض التصرفات والقرارات الحكومية خلال فترة الحل على البرلمان، فإنه يمكن تصور فرضين الأول أن تتقيد الحكومة بالنص الدستوري

وتعرض قراراتها على البرلمان في الآجال، هنـــا تكون قد أخلت مسؤوليتها وكان للبرلمان الحق المطلق في مسألة قبولها أو رفضها، ولكن هل يمكن له تعديلها؟

الأكيد أن من يملك الأكثر يملك الأقل، فإذا كان البرلمان هو صاحب التشريع الأصلي، وما دام بإمكانه صناعة القوانين والتعديل فيها، وفي قوانين قائمة ونافذة، فمن باب أولى أن يملك تعديل نصوص ليس لها قوة القانون إلا بصورة مؤقتة، وهذا رأي الفقيه "سليمان محمد الطماوي"[1]، غير أن المشرع لم يأخذ به فأغلب التشريعات والدساتير نص على أن تصويت البرلمان على قرارات ولوائح الضرورة، أو الأوامر التي تتخذها السلطة التنفيذية في حالة غيبة البرلمان يكون بالقبول أو بالرفض ولا يمكن التعديل، وهذا مذهب المشرع الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 124 من دستور 1996 المعدل والتي تضمن حالتين فقط، إما موافقة المجلس الشعبي الوطني عليها، وإما رفضها جملة، كما أن المشرع الدستوري الجزائري لم يتطرق إلى مسألة الآثار مثل المشرع المصري الذي فصل فيها بوضوح، وهو ما يجعل الباحث يدعو إلى استدراك الأمر، خاصة في حالة ترتيب آثار قبل العرض على البرلمان ورفضه لها.

وإما أن تحجم الحكومة عن عرضها للأعمال، أو تقوم بذلك خارج الآجال، وهنا يثور التساؤل حول شرعية هذه الأعمال والتصرفات، وعادة ما تنص الدساتير على أثر ذلك.

رغم أن دستور مصر الصادر سنة 1923 نص على زوال ما كان لهذه الأعمال والقرارات من قوة القانون، إلا أنه يتحدث عن آثار هذه القرارات والأعمال التي أنتجتها

---

(1)– نقلا عن: رائد ناجي، المرجع السابق، ص101.

قبل البت في أمرها من طرف البرلمان، بمعنى هل تزول هذه القوة بأثر رجعي أم بالنسبة للمستقبل فقط.

أغلب الفقهاء يرون أن لوائح الضرورة تفقد قوتها القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، وتظل ما ترتب عليها من نتائج قائمة حتى تاريخ عرضها على البرلمان، وكذلك كان الأمر فـــي دستور مصر الصادر سنة 1930 حيث نص على انتهاء ما كان لها من قوة القانون، وينشر أمر عدم عرضها أو رفضها في الجريدة الرسمية [1].

أما دستورها لسنة 1971 فقد كان واضحا قاطعا في المسألة من خلال نص المادة 147 دائما بقوله " إذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون. إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر".

وبهذا يكون المشرع الدستوري المصري قد تجنب إشكالية القرارات والمراسيم التي أنتجت آثارها قبل عرضها على البرلمان، خاصة ما تعلق منها بالحقوق لصالح الآخرين، وكذا تعويضات المتضررين من تطبيقها قبل رفضها من طرف البرلمان.

أما دستور الكويت لسنة 1962 فقد نص من خلال المادة 71 التي ذكرناها سلفا أنه يجب عرض المراسيم الحكومية على مجلس الأمة خلال 15 يوما من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائما، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير الحاجة إلى إصدار القرار بذلك.

أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر [2].

---

(1)– انظر المادة 41 من دستور مصر الصادر سنة 1930، المرجع السابق.

(2)– أنظر المادة 71 من دستور الكويت الصادر سنة 1962،المرجع السابق .

وفي نفس الاتجاه ذهب الدستور اليمني الصادر سنة 1991 المعدل حيث نصت المادة 119 منه على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب، أوفي فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون الميزانية، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض يتولى المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة، أما إذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون، من تاريخ رفض إقرارها، أو من التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية لما يترتب من آثار على النحو الذي يقره"

الملاحظ على دستور اليمن من خلال المادة 119 أنها أوجدت الحلول لمعظم الحالات المتوقعة حيث:

- أجاز لرئيس الجمهورية اتخاذ قرارات لها قوة القانون في فترة حل البرلمان.
- قيد هذه القرارات بقيود تضمن مشروعيتها مثل خضوعها للدستور، وعدم التسبب في مخالفة تقديرات قانون الميزانية، وعرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له.
- رتب جزاء على تهاون رئيس الجمهورية في عرض القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له، وذلك بقيام مجلس النواب نفسه دون إخطار من أي جهة بمناقشة الموضوع، واتخاذ قرارات مناسبة بشأنها، وإمكانية رفضها من بين القرارات التي تتخذ باعتبار كلمة "مناسبة" ذات معنى واسع.
- في حالة عرضها على المجلس ورفضها يزول ما لها من قوة القانون إما:
  - من تاريخ الرفض إذا كانت آثارها خطيرة أو لم ترتب آثارا.
  - من تاريخ يقره المجلس بناء على آثارها وكيفية تسويتها.

- إذا كان زوال القوة القانونية للقرارات حدده المجلس من تاريخ غير تاريخ الرفض هنا على المجلس أن يبحث تسوية آثار هذا القرار قبل رفضه.

أما في الجزائر نستحضر هنا نص المادة 124 من دستور 1996، حيث نصت على انه:" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور."

من خلال نص المادة السابق يسجل الباحث الملاحظات التالية:

1- المشرع استعمل عبارة "أن يشرع بأوامر" وهو تعبير صريح على اعتبار ما يصدر عن الرئيس من أوامر بمثابة تشريعات لها قوة القانون.

2- استعمال المشرع عبارة" حالة شغور المجلس الشعبي الوطني"والتي يشمل حالة حل البرلمان، خاصة مع التركيز على المجلس الشعبي الوطني باعتبار أن مجلس الأمة غير معني بالحل.

ومن جهة ثانية يذكر صراحة "أو بين دورتي البرلمان" بما يفيد أنها ليست فترة غيبة للبرلمان، وهو ما يعزز فرضية أن معنى الشغور هو غياب البرلمان بالحل.

3- الفقرة الثانية من المادة السابقة تثير بدورها العديد من الملاحظات:

- كيفية العرض ومن يتولاها رغم صراحة النص" يعرض رئيس الجمهورية" أي أن صاحب الأمر هو من يعرضها أي رئيس الجمهورية، وهل يكون ذلك بمجرد إحالة النص من قبل مجلس

الوزراء – محل اتخاذها-، أو قيام الرئيس بنفسه بتقديم الأوامر أمام البرلمان وشرحها وهو المنطق ام يمكن أن يكلف بذلك احد أعضاء الحكومة أو الوزير الأول.

- تعرض الأوامر في أول دورة للبرلمان، والدورة قد تدوم فترة تدوم أكثر من أربعة أشهر- بخلاف ما رأينا في الدساتير العربية السابق ذكرها والتي تتحدث عن العرض في أول اجتماع وليس في أول دورة والأمر هنا فيه فرق كبير- خاصة وأن الأمر قد يتعلق بمسائل ذات أهمية، يلعب فيها الزمن دورا مهما، وبالتالي كان يجب تحديد مدة زمنية صريحة تبدأ من افتتاح الدورة.
- استخدام عبارة" لتوافق عليها" وكأنه توجيه للبرلمان وضغط معنوي عليه، لتغليب جانب الموافقة، على اعتبار أن المعنى يستقيم بالاكتفاء بالنص على عرض الرئيس الفصوص على البرلمان لنظرها في أول دورة له.

4- الفقرة الثالثة من المادة السابقة تنص على اعتبار الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية، ولكن لم يبرز المشرع الدستوري الجزائري إن كان الإلغاء يمتد للمستقبل فقط أم من تاريخ اتخاذها من طرف الرئيس، خاصة إن رتبت آثارا.

5- في ظل الظروف الاستثنائية تحيلنا المادة إلى المادة 93، والتي تمكن رئيس الجمهورية من اتخاذ كل الإجراءات التي تستوجبها المرحلة.

كما نصت على وجوب اجتماع البرلمان، ولكن ما الجدوى من ذلك هل لرقابة هذه الإجراءات أم لشرعنتها، ولم تذكر حالة عدم وجود البرلمان بالحل قبل إعلان الظروف الاستثنائية؟.

ثانيا – المدة التي يجب على البرلمان أن يبت في مصير ما عرضته الحكومة: تطرح المدة التي يجب على البرلمان أن يبت في عرض الحكومة خاصة لوائح الضرورة، فإذا كانت أغلب الدساتير قد التزمت الصمت حيال المسألة، فإن الفقه تناول المسألة نظرا لأهميتها.

فقد حاول الفقه ربط المسألة بمسألة سكوت الإدارة عن تظلم مقدم إليها ضد قرارات صدرت عنها، والذي يعتبر سكوتها عادة ردا سلبيا، وعلى هذا الأساس هل يعتبر انقضاء الدورة البرلمانية دون البت فيها رفضا ضمنيا لها.

وقد تعددت الآراء حول الموضوع، فهناك من يرى أن عرض النصوص على البرلمان، وطالت مدة العرض عن الحد المعقول دون إبداء الرأي فيها فإن ذلك يعد رفضا ضمنيا لها.

وذهب جانب آخر إلى أنه طالما أن المشرع الدستوري لم يضع رزنامة زمنية لضرورة البت فيها، وحد أقصى لذلك، فإن النصوص يجب أن تظل محتفظة بنفاذها وقوتها القانونية حتى يبدي البرلمان فيها رأيه صراحة مهما طالت مدة صمته[1]، ويذهب الدكتور محمود أبو السعود إلى ضرورة التفرقة بين الحالتين:

الأولى إذا كان البرلمان منعقدا في اجتماع غير عادي لبحث هذه القوانين واللوائح لصعوبة المرحلة، فإن انقضاء هذا الاجتماع دون اتخاذ قرار يعد بمثابة رفض ضمني لها.

أما الحالة الثانية فإن البرلمان إذا كان مجتمعا في دور عادية وعرضت عليه هذه النصوص قبل انقضاء الدورة بوقت كاف، فإن انقضاءها يعد كذلك رفضا لها، أما إذا عرضت قبل انقضاء الدورة فترة قصيرة، فإن عدم اتخاذ قرار بشأنها في هذه الدورة لا يعني حتما رفضها، وما على النواب إلا المبادرة بالدعوة إلى دورة استثنائية لمناقشتها، أو انتظار الدورة الجديدة العادية لذلك، وإذا انقضت هذه الدورة الأخيرة كذلك دون نظرها عد من قبيل الرفض الضمني[2].

وفي حالة الدستور الجزائري فالمشرع الدستوري ساير معظم الدساتير بعدم النص على مدة محددة يجب على المجلس الشعبي الوطني البت في مصير مشاريع القوانين، أو

---

(1)– خالد عباس مسلم، المرجع السابق. ص123.

(2)– محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1990، ص169.

الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية خاصة في الظروف الاستثنائية ، سواء بالقبول أو بالرفض ، وهناك مثال واضح لهذه الوضعية، هي وضعية قانون تجريم الاستعمار الفرنسي في الجزائر الذي تم اقتراحه من قبل نواب البرلمان أنفسهم، لكن تداخل الظروف السياسية الداخلية، وعدم التشويش على المصالح الخارجية للدولة كانت وراء– خاصة وان السياسة الخارجية اختصاص حصري لرئيس الجمهورية– عدم البت فيه من قبل المجلس الشعبي الوطني، رغم انقضاء الدورات تباعا وهو لا يزال في أدراج المجلس.

فالنواب بين مطرقة المطلب الشعبي حيث لا يوجد من أبناء الشعب من يرفض تجريم الاستعمار الفرنسي في الجزائر، ومن النواب ذاتهم بل ومن الأغلبية ذاتها (جبهة التحرير الوطني) وسندان المصلحة، ومعيار الربح والخسارة في إطار العلاقات الدولية بصفة عامة والدولة الفرنسية بصفة خاصة، وهنا نجد أن سكوت المشرع أضحى رحمة، منح من خلالها البرلمان فرصة ربما لاختيار مصلحة البلاد على الانسياق وراء العواطف وكره الاستعمار ومخلفاته، في ظل وجود أكثر من وسيلة أخرى لتحقيق نفس النتيجة غير صدور نص عن البرلمان بذلك.

ويرى الباحث أن الظروف الاستثنائية عادة ما تفرض السرعة في اتخاذ القرارات، فإذا كانت هذه الأخيرة مرتبطة بالبرلمان، فالمفروض أن هذا الأخير عليه أن يسرع عملية نظر ما يعرض عليه لمواجهة الظروف الطارئة، لكن العملية البرلمانية بطيئة بطبعها، وعليه فمن الواجب على المشرع الدستوري التدخل لأجل تحديد مدة البت في ما يصدر عن السلطة التنفيذية من تصرفات تعرض على البرلمان لمواجهة الظروف الاستثنائية، ومن الطبيعي أن تكون مدة قصيرة لأن كل إطالة للمدة تزيد الخطورة على البلاد وسلامة سكانها.

كما أن رقابة البرلمان عادة في ظل النظام البرلماني تكون من أغلبية موافقة للحكومة، وعليه لا جدوى من تسيير وإطالة الشكليات ما دامت النتيجة معروفة، وعليه وجب تغليب مصلحة البلاد واتخاذ القرار المتوقع في أسرع وقت.

كما أنه من المفيد إبقاء تلك الأعمال الحكومية في خانة الأعمال الإدارية، وعدم وسمها بالطابع التشريعي، حتى لا تتحصن ضد الرقابة القضائية، حتى لو عرضت قبل ذلك على البرلمان ووافق عليها، خاصة أن الظروف الخاصة دائما تلقي بظلالها وتؤثر في قرار البرلمان النهائي فيها، وكذلك حتى لا تصبح القاعدة التي تسن في الظروف غير العادية هي الأساس وتطبق حتى في الظروف العادية.

الفرع الرابع

سلطة الحكومة في إعلان حالة الظروف الاستثنائية خلال فترة الحل

بالرجوع إلى دستور مصر سنة 1971 نجد أنه ينص على أن يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب[1].

والملاحظ من استقراء الدستور المصري لسنة 1971 في مسالة إعلان الظروف الاستثنائية ما يلي:

- سلطة إعلان حالة الطوارئ بيد رئيس الجمهورية.
- ضرورة عرض إعلان حالة الطوارئ على البرلمان خلال أجل محدد.
- إعلان حالة الطوارئ يكون لمدة محددة.
- تمديد مدة حالة الطوارئ يكون بموافقة مجلس الشعب.

إلا أنه يلاحظ كذلك في نص المادة عدة جوانب قصور نذكر منها:

- لم تبين المادة الجزاء على إخلال رئيس الجمهورية بشرط ميعاد عرض الإعلان على البرلمان.

---

[1]– أنظر المادة 148 من دستور مصر الصادر سنة 1971، المرجع السابق.

- لم يضع حالة حل البرلمان في وضعية خاصة ويفرد لها ضوابط، خاصة في مسألة إعلان حالة الطوارئ، مثل أن يضيق من حدود وأسباب إعلان حالة الطوارئ في حالة كون البرلمان منحلا، وعدم إطالة مدته أو تمديدها إلا بعد اجتماع المجلس الجديد.

وقد جرى في فرنسا وأن تدخل المشرع في 1878/04/03 وأصدرت قانونا بتنظيم هذه الحالة حيث تضمنت المادة التاسعة منه أنه" لا يجوز لرئيس الجمهورية إعلان الأحكام العرفية أثناء حل البرلمان وحتى الانتهاء التام من إجراء الانتخابات الجديدة"، والحكمة من وراء ذلك هي أن إعلان حالة الطوارئ أثناء حل البرلمان يؤثر على حيدة الانتخابات[1].

غير أن المشرع عاد وقرر في الفقرة الثانية من نفس المادة أن بعض الظروف القاهرة قد تضطر الحكومة إلى اتخاذ إجراءات قوية لمواجهتها، وعليها رخصت لرئيس الجمهورية إعلان الأحكام العرفية في حالة حدوث حرب خارجية على أن تقتصر هذه الأحكام على المناطق المهددة بالحرب، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء، وبشرط إعلان هيئة الناخبين ودعوة البرلمان للاجتماع في أقرب وقت ممكن[2].

أما الدستور الجزائري فقد نصت المواد من 91 إلى 96 على الظروف الاستثنائية، ولكن الملاحظ أن جميع هذه المواد تحول سلطة التقرير إلى رئيس الجمهورية، وتخوله اتخاذ كافة التدابير،والإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية حسب درجة خطورتها.

---

(1)– محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق. ص279.

(2)– خالد عباس مسلم، المرجع السابق. ص133.

كما أن هذه المواد[1] نصت على اجتماع البرلمان وجوبا، لكن لم تتحدث على عرض ما قرره الرئيس وما نفذته الحكومة من إجراءات عليه لرقابتها، ودور البرلمان في مواجهة الأزمة، وعليه ندعو إلى توضيح حقيقي لدور البرلمان خلال الظروف الاستثنائية، فلا يجب أن يجتمع فقط من اجل الاجتماع ، وكذا وضع آليات لرقابة قرارات وتصرفات السلطة التنفيذية، التي لا يجب أن تتخذ ذريعة الظروف الاستثنائية حتى تستأثر بالبلاد دون رقيب.

كما أن هذه المواد لم تتحدث عن حالة حل البرلمان قبل هذه الظروف، والإجراءات التي تتخذ في غياب البرلمان، ولم تضع حلولا لغياب البرلمان في ظل هذه الظروف، كما رأينا لدى دساتير عديدة التي أوجدت حلولا مثل عودة البرلمان المنحل للاجتماع بقوة القانون.

فالمشرع الدستوري الجزائري لم يفترض أن يتم حل البرلمان خلال الظروف الاستثنائية، ولكن ماذا لو تم حله قبل هذه الظروف، واستمر غيابه دون إجراء انتخابات وحلت الظروف الاستثنائية، وهو بالفعل السيناريو الذي حدث في سنة 1992، عندما تم حل البرلمان ثم دخول الجزائر في أزمة سياسية وقانونية بعد استقالة الرئيس ثم أزمة أمنية، رغم أن الوضع الاستثنائي بدأ فعليا قبل ذلك في سنة 1986، عندما بدأت أسعار النفط في الانهيار وما أحداث 1988 إلا بداية بروز الأزمة إلى العلن.

من خلال ما سبق بيانه يمكن القول إن تطبيق قاعدة الاختصاص الكامل للحكومة أثناء حل البرلمان على إطلاقها تتعارض مع منطق النظام البرلماني، الذي يفترض دائما التوازن في السلطات والصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كما يقضي بأن يكون البرلمان ممثل الشعب في كل الظروف، ويجب أن يخضع كل أعمال الحكومة للرقابة.

---

[1]- باستثناء المادة 96 من الدستور التي تخص حالة الحرب "...يوقف العمل بالدستور ويتولى الرئيس جميع السلطات".

وعليه حاولت بعض الأنظمة الدستورية التخفيف من منطق الاختصاص الكامل للحكومة خلال فترة حل البرلمان تماشيا مع مقتضيات النظام البرلماني، بإقرار عدة إجراءات تحقق هذه الغاية، وذلك عبر نوع من التحديد والتقييد لاختصاص الحكومة، عن طريق نظام الحكومة المؤقتة – سنعرج عليها لاحقا – التي يتم تكليفها بعد استقالة أو إقالة حكومة الأغلبية عند حل البرلمان لكي تتولى الإشراف على الانتخابات الجديدة، أو بالنص صراحة في الدستور على بعض الصلاحيات التي يحظر على الحكومة مباشرتها، وسنحاول معالجة هذه الحالات من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني

تحديد اختصاصات السلطة التنفيذية خلال حل البرلمان

عالجنا في المطلب السابق مسألة الاختصاص الكامل للسلطة التنفيذية خلال فترة حل البرلمان، وأبرزنا حجج أنصار هذا المبدأ، سنحاول خلال هذا المطلب كذلك إبراز بعض حجج أنصار مبدأ تحديد اختصاصات السلطة التنفيذية خلال فترة الحل، وإبراز سبل التقييد من إطلاق يد السلطة التنفيذية خلال هذه الفترة، من خلال أسلوب الحكومة المؤقتة، وتدخل الدستور ذاته لتقيد عمل الحكومة، كما يبرز مصير الحكومة التي وقعت حل البرلمان، وإمكانية إشرافها على الانتخابات الجديدة.

الفرع الأول

حجج المؤيدين لتحديد اختصاص السلطة التنفيذية خلال فترة الحل

توصف الحكومة خلال فترة حل البرلمان بحكومة تصريف الأعمال، أو حكومة تصريف الشؤون الجارية، أي الأعمال الإدارية في الحدود الدنيا دون المساس بالأمور السياسية، وبالتالي ضمان تسيير المرافق العامة، وتقديم الخدمات العامة بانتظام إلى حين عودة المؤسسات الدستورية إلى عملها كاملة والمقصود منها البرلمان.

ويستند أصحاب هذا التوجه إلى عدة حجج وبراهين نذكر منها:

- اعتبار الحل وسيلة بيد السلطة التنفيذية تستعمله هذه الأخيرة لحل نزاعها مع البرلمان، ولكن ذلك لا يعني أبدا منح السلطة التنفيذية وضعا أفضل من البرلمان، لأن فض النزاعات تستدعي وضع طرفيه في نفس المرتبة، وعليه ليس هناك ما يبرر إضعاف إحدى السلطتين أمام الأخرى، وبما أن الحل يؤدي إلى إضعاف سلطة البرلمان، فالمساواة تستدعي إضعاف الطرف الآخر وهو الحكومة، بجعلها خلال فترة الحل تتولى فقط تصريف الأمور الجارية، وبالتالي حصر سلطتها في أضيق الحدود[1].

- النظام البرلماني كما قلنا يقوم على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، في حين تكون الحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان، وعليه ما دامت المسؤولية أمام البرلمان لا يمكن أن تتحقق بغياب هذا الأخير، فالحكومة إذن في ظل النظام البرلماني لا تستطيع الاستمرار في الحكم، ولا تستطيع الخوض في الأعمال ذات الصبغة السياسية، والتي قد تثير مسؤوليتها وعليه ينحصر دورها في أمور تسيير المرافق العامة وتصريف الأعمال اليومية ذات الصبغة الإدارية[2].
- اللجوء إلى أسلوب الحل يعني انتظار قرار الشعب في النزاع بين البرلمان والحكومة، ومن خلال نتائج الانتخابات تتحدد السياسة المستقبلية للحكومة، وعليه فخلال مرحلة الانتظار لحكم الشعب لا يعقل منح الحكومة سلطة اتخاذ قرارات قد تؤثر في قرار الشعب ومستقبل البلاد ككل.
- بما أنه لا يمكن إقامة المسؤولية السياسية على الحكومة المستقيلة باعتبارها حكومة تصريف أعمال إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة، فلماذا لا ينطبق نفس الأمر على حالة الحكومة التي توقع حل البرلمان ما دامت هناك علة مشتركة، وهي غياب أعمال المسؤولية السياسية في الحالتين أي انقطاع الرقابة البرلمانية في كليهما.
- لا يمكن منح الحكومة وضعا أفضل خاصة لما أصبحت لا تحظى بثقة البرلمان، وأقدمت نتيجة ذلك على حله، ففي وجود البرلمان تكون حريصة على أن لا تقوم

---

(1)– رائد ناجي، المرجع السابق، ص104.

(2)– علاء عبد المتعال المرجع السابق. ص 357.

بما يجعلها عرضة للمسألة البرلمانية، فإن تم حل البرلمان وأصبحت تمارس كل اختصاصاتها يعني ذلك إفساح المجال أمامها للتحرر من كل قيد(1).

- بالرجوع إلى تصريح رئيس الوزراء الفرنسي"EDGAR FAURE" خلال مؤتمر صحفي في أعقاب حل 1955/12/02 للجمعية الوطنية، حيث أجاب عن سؤال في موضوع وضع الحكومة خلال فترة الحل، أن الدستور يمنح الحكومة حق البقاء في وظيفتها وأن تمارس كل اختصاصاتها، ولكنه أردف قائلا " نحن من الناحية القانونية نستطيع أن نتصرف بحرية تامة، ولكن من الناحية السياسية يجب أن نمارس عملنا بتحفظ كبير"(2).

ما سبق يجعلنا نتوقف عند معنى " التحفظ الكبير"، هذا الأخير يفرضه دون شك غياب البرلمان مما يجعلنا نجزم بأن الحكومة يجب أن تبتعد عن المسائل السياسية ذات الأهمية التي قد تثير مسؤوليتها أمام البرلمان لو كان موجودا، وهذا يعني حصر أعمال وتصرفات الحكومة في نطاقات ضيقة.

ولم يشذ القضاء عن الاختلاف في المسألة عن الفقه، حيث نجد القضاء الإداري الفرنسي والبلجيكي سباقين في هذا الموضوع.

ففي فرنسا أصدر مجلس الدولة بعض الأحكام التي تدل بوضوح على احتفاظ الحكومة بكامل صلاحياتها خلال فترة الحل، وتعد قضية السيد "Simonet" عام 1957(3)،

---

(1)- G .Morgange, op. cit., p639.

(2)- G. Morgange, op. cit, p339.

(3)- تتلخص وقائع قضية " SIMONET " في انه عندما أصبح مكان احد أعضاء المجلس الاقتصادي شاغرا بوفاة السيد " Coujolle " خلال عام 1955 تم ترشيح السيد "Simonet" لشغل المنصب، إلا أن رئيس الوزراء سبق ذلك بتعيين السيد " Branger" في هذا المنصب بقرار صادر في : 19/ 01 / 1956 ، وذلك في الفترة التي تلت حل الجمعية الوطنية، فطعن السيد " Simonet" أمام مجلس الدولة في قرار التعيين، طالبا إلغاءه، مؤسسا دعواه على أن قرار التعيين لمستشار اقتصادي كان في فترة حل الجمعية الوطنية، وان اتخاذ الحكومة لهذا القرار في مجلس الوزراء ليس من قبيل تصريف الأمور الجارية التي تقوم بها الحكومة خلال فترة الحل، وانتهى مجلس الدولة في نظره لدعوى إلغاء قرار مجلس الوزراء إلى اعتبار طلب السيد " Simonet" مرفوض، وقضى بخصوص ما تملكه الحكومة من اختصاصات أثناء الحل أنها طالما لم تقدم استقالتها إلا في وقت لاحق لإجراء الحل فهي تحتفظ باختصاصاتها كاملة أثناء فترة الحل، إلى أن يتم تشكيل حكومة جديدة .

في ذلك انظر: علاء عبد المتعال ، المرجع السابق، ص364 .

وقضية "Brocas" سنة 1962 من القضايا التي تؤكد بقاء الحكومة محتفظة بصلاحياتها طالما أنها لم تستقل ولم تقدم استقالتها، وحتى من خلال الحكم الثاني للحكومة المستقيلة تبقى تحتفظ بسلطتها ما لم يجردها رئيس الجمهورية بقرار رسمي، يعلن فيه قبول الاستقالة وتعيين حكومة جديدة.

أما في بلجيكا فالقضاء اتبع مسارا مخالفا لمجلس الدولة الفرنسي من خلال حكم 1957 بشأن بعض التعيينات التي قامت بها الحكومة أثناء حل البرلمان، فخلال مدة حل البرلمان تكون الحكومة فقدت أساسها البرلماني، وفي انتظار أن يعاد تحديد السياسة العامة فالوزير لا يمارس إلا تصريف الأعمال الجارية، وبالتالي التعيينات لا تعد من أعمال الحكومـــة [1].

ومن خلال نص المادة 82 من دستور 1996 نجد أن الحكومة تستمر في تسيير الشؤون العادية بعد حل البرلمان نتيجة رفضه منح الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، وهذا إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في اجل أقصاه ثلاثة أشهر.

المشرع الدستوري الجزائري لم يبين معنى "تسيير الشؤون العادية"، هل ذلك يعني تسيير شؤون البلاد بصورة عادية وفقا لما ينص عليه الدستور، بما يعني الاختصاص الكامل للحكومة خلال فترة الحل، أم أن الأمر يتعلق بحكومة تصريف الأعمال رغم أن المشرع كان بإمكانه استعمال المصطلح مباشرة، بدل مصطلح "تسيير الأمور العادية" الأكثر غموضا من سابقه.

ومن خلال هذا الجدل الفقهي الذي مر بنا سابقا من خلال حجج المؤيدين لحق الحكومة في ممارسة اختصاصاتها كاملة، وكذا ما رأيناه الآن في حجج المؤيدين للحد من اختصاص الحكومة خلال فترة الحل، نلاحظ أن لكلا الفريقين مبررات قوية تصعب مسألة المفاضلة بينها، وعليه ومن خلال تحليل خطاب الفريقين يمكن للباحث القول أنه مهما يكن فإن ثقة البرلمان بالحكومة هي حجر الزاوية، فإن كانت الحكومة تحظى بثقة البرلمان عند قيامها بالحل، لأن هذا الأخير قد يحصل كما رأيناه لمجرد دعم للأغلبية البرلمانية، أو لرأب الصدع داخل الحزب الحاكم، أو داخل الأغلبية البرلمانية، وكلها مبررات توحي بعدم وجود نزاع بين الحكومة والبرلمان، وأن الحكومة تحظى بثقة البرلمان، وأن الحل

---

[1]– رائد ناجي، المرجع السابق، ص105.

يتم باتفاق بين الطرفين ،مما يعني استمرار الثقة بالحكومة حتى خلال فترة الحل، وعليه هذه الثقة الممتدة تمكنها من ممارسة كامل صلاحيتها وسلطتها.

أما إذا كان الحل نتيجة إعمال مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وسحب الثقة من الحكومة ، مما يعني فقدان الحكومة لثقة ممثلي الشعب، ووجود نزاع عميق مع الأغلبية التي تمثل هذا الشعب ، فهنا يجب انتظار حكم الشعب، وجعل الفترة بين إعلان الحل واجتماع المجلس الجديد فترة انتقالية تمارس فيها الحكومة سلطات ضيقة في إطار تصريف الأمور الجارية، ولنا الأسوة بالدستور الايطالي الذي شدد في مسألة ضرورة حصول الحكومة على ثقة البرلمان[1].

الفرع الثاني

موقف التقاليد والنصوص الدستورية

حاولت بعض الأنظمة الدستورية- لما رأت تعارض الاختصاص الكامل للحكومة مع حقيقة النظام البرلماني، الذي يفترض وجودا دائما للبرلمان ممثلا للشعب صاحب السيادة يخضع باسم الشعب كل تصرفات الحكومة للرقابة- أن تخفف من إطلاق هذه القاعدة بإعادة النظر في صلاحيات الحكومة خلال فترة الحل، من خلال تطبيق نظام الحكومة المؤقتة، أو النص في الدستور ذاته على عدم التطبيق المطلق لقاعدة الاختصاص الكامل.

أولا – نظام الحكومة المؤقتة: بالرغم من تأثر الكثير من الأنظمة بما جرى عليه العرف في انجلترا والتي آثرت الأخذ بمبدأ الاختصاص الكامل للحكومة أثناء فترة الحل، إلا أن هذه الأنظمة وضعت بعض التحفظات على المبدأ السابق منها إنجلترا نفسها، حيث تلجأ إلى تشكيل حكومة مؤقتة مهمتها الرئيسية هي الإشراف على عملية الانتخاب، وتزول بعد ذلك بزوال مهمتها، وتلتزم أدبيا بعدم الإقدام على اتخاذ قرارات خطيـــرة خلال تلك الفترة

---

(1)- انظر المادة 94 /1 من الدستور الايطالي الصادر سنة 1947، المرجع السابق.

الانتقالية[1]، والغاية من ذلك ضمان حرية الانتخابات، وإجرائها في مناخ سليم بعيدا عن مظاهر تدخل السلطة التنفيذية التي قامت بحل البرلمان، وهذا من نواحي متعددة منها:

- تعديل الدوائر الانتخابية بما يضمن لها الفوز في الانتخابات، سواء بإنقاصها أو زيادتها (ما حدث في الجزائر قبل الانتخابات التشريعية نهاية 1991، وكذلك في الكويت أين كانت الدوائر الانتخابية وتعديلها سببا لكثير من الأزمات السياسية بين الحكومة ومجلس الأمة).
- إعداد جداول الناخبين وتطهير القوائم الانتخابية.
- التحكم في أساليب الدعاية خلال الحملة الانتخابية، خاصة الوسائل الإعلامية الثقيلة.
- السماح لمرشحي الحكومة بتغيير الدوائر الانتخابية قصد ضمان النجاح.
- توجيه الناخبين خاصة فئة موظفي الإدارة للانتخاب على مرشح الحكومة.

وتوجد تطبيقات كثيرة لنظام الحكومة المؤقتة في الدول التي تأثرت بمبدأ الاختصاص الكامل للحكومة أثناء الحل، ومنها ما حدث في بريطانيا عام 1945 قبل الانتخابات التي أدت إلى هزيمة "Churchill"، وأيضا أستراليا عقب عزل الوزير الأول "Whitlam" في نوفمبر 1975، أين تم تعيين "Fraser" قائد المعارضة صاحبة الأقلية في البرلمان على رأس حكومة مؤقتة، حددت لها مهام حتى إجراء الانتخابات العامة، مع منعها من القيام بأي تعيينات، أو فصل، أو اتخاذ أي نوع من المبادرات السياسية[2].

وقد علق الفقيه "Howard" في تحليل نقدي للأزمة الاسترالية التي حدثت عام 1975 بالقول بأن هذا المسلك الذي انتهجه النظام السياسي الحاكم في استراليا مسلك جديد في

---

(1)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص162.

(2)– علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص341.

تحديد السلطات الحكومية لرئيس الوزراء، وفي قبول هذا الأخير لذلك التحديد، ولقد أنكر هذا الفقيه أن يكون لهذا التحديد لاختصاصات الحكومة في هذه الحالة بتصريف الأمور الجارية أي إلزام لها[1].

ومن أمثلة الحكومة المؤقتة كذلك نجد في هولندا حكومة "Beel"، هذا الأخير استنجدت به الملكة لتشكيل حكومة لإجراء حل البرلمان بعد توالي استقالات لوزراء حكومة "Drees" الرابعة وصلت إلى استقالة رئيس الوزراء ذاته، بسبب رفض الأحزاب الدينية الموافقة على زيادة الضرائب، وهذا رغم أن حكومة السيد "Beel" كانت تحظى بدعم الأحزاب الدينية إلا أنها أعلنت بأنها ستستقيل عقب إجراء الانتخابات التشريعية، وأن مهمتها تقتصر على تصريف الأمور الإدارية البسيطة، والأعمال التي لا تلحق ضررا بالمملكة[2].

كما وجد نظام الحكومة المؤقتة صدى في ايطاليا وذلك عامي 1972، 1979 عندما لجأت حكومة "Andreotti" إلى حل البرلمان لعدم وجود أغلبية برلمانية مساندة لها، ومع ذلك استمرت هذه الحكومة في أداء وظيفتها كحكومة مؤقتة لتصريف الأمور الجارية ذات الصبغة الإدارية فقط[3].

كما طبقت فكرة الحكومة المؤقتة في فرنسا، فلندا والبرتغال[4]، كما أن التقاليد الدستورية في اليونان دأبت على تشكيل حكومة مؤقتة عقب حل البرلمان، ورسمت هذه التقاليد في دستور1975، حيث يخول لرئيس الجمهورية السلطة في إقالة الحكومة بعد

---

(1)- نقلا عن: PH . Lauaux. op. cit. p323.

(2)_ PH .Lauaux , ibid, P 324.

(3)– رائد ناجي، المرجع السابق، ص 106.

(4)_ PH .Lauaux. op. cit. pp326, 327.

مشورة المجلس الجمهوري، ويوكل لأحد أعضاء مجلس النواب تشكيل حكومة مؤقتة تتولى تنظيم الانتخابات الجديدة[1].

ومن خلال الدستور الجزائري فالملاحظ أن الحكومة خلال فترة الحل تمتلك تسير شؤون البلد بكل الصلاحيات، ولا يوجد نص يحد من أعمالها واختصاصاتها، إلا ما تعلق منه بالجانب الأدبي، الذي قد يجعل من الحكومة تحجم عن الخوض في بعض المسائل التي ترى أنه لا غنى فيها عن وجود برلمان لمراقبتها، وكل ذلك مع مراعاة ما نصت عليه المادة 82 من الدستور والتي ذكرناها سابقا، ولكن الحل الذي تضمنه هو الحل التلقائي بقوة القانون، والذي يفرضه توفر عنصر رفض مخطط عمل الحكومة مرتين متتاليتين.

وهكذا فإن التطبيقات العملية لأسلوب الحكومة المؤقتة تبين لنا أن الحكومات في حقيقة الأمر تملك كامل اختصاصاتها، مع عدم وجود نص دستوري يجردها صراحة منها، أو قرار من رئيس الجمهورية يحد من صلاحيتها، إلا أنه بالمقابل يقع على عاتقها التزام أدبي بعدم التدخل في بعض الشؤون خاصة السياسية ذات الأهمية في مستقبل البلاد[2]، ولكن في النهاية هذا لا يمنع الحكومة من إدارة أمور وشؤون الحكم وفق الدستور[3].

ثانيا – تدخل الدستور للحد من الاختصاص الكامل للحكومة: اتجهت بعض الدساتير إلى تقييد قاعدة الاختصاص الكامل للحكومة خلال فترة حل البرلمان، وذلك بالنص صراحة على الأمور التي لا تستطيع الحكومة أن تصل إليها وذلك بغية الحد من إمكانية تعسف هذه الأخيرة في استخدام سلطتها خلال غيبة البرلمان، حيث تدخل المشرع الدستوري في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة بإصدار قانون 1878/04/03، يقضي بمنع إعلان حالة

---

(1)– انظر المادة 38 من دستور اليونان الصادر سنة 1975، المرجع السابق.

(2)_ PH .Lauaux, op. cit, p 327.

(3)– دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص163.

الطوارئ في غيبة البرلمان، وكذلك أصدر قانون 1879/12/15، سلب من خلاله الحكومة الحق في فتح اعتمادات غير عادية أثناء حل البرلمان[1].

والحكمة من القانون الأول كما هو واضح أن إعلان حالة الطوارئ خـــــــــــــــلال غيبة البرلمان، يعني إمكانية إجراء انتخابات تشريعية في ظل هذه الحالة، بما يقلص هامش حريات المواطن، ويكبح جماح الطبقة السياسية ويعرقل التنافس نحو مقاعد البرلمان.

أما القانون الثاني فالغاية واضحة أن مسألة الميزانية وتبويب النفقات من اختصاص السلطة التشريعية، لا يجوز المساس بها ولو كان ذلك تحت مبرر غيبة البرلمان، لأن المسألة هنا تتعلق بمقدرات الشعب، وبوقود السياسة العامة للحكومة، التي لا تستطيع تنفيذ سياستها دون اعتمادات مالية، هذه الأخيرة لا تستطيع الحصول عليها، إلا بعد موافقة ومراقبة ممثلي الشعب، قصد مباشرة المحاسبة في نهاية كل سنة مالية بدراسة بيان السياسة العامة للحكومة وكيفية صرف الأموال العامة.

كما أن الدستور الفرنسي الصادر سنة 1946 نص على تحديد سلطات الحكومة خلال فترة حل البرلمان بتصريف الأعمال الجارية، حيث نص على أنه في حالة الحل تبقى الوزارة باستثناء رئيسها ووزير الداخلية لممارسة وظيفتها في تصريف الشؤون الجارية، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الجمعية الوطنية رئيسا لمجلس الوزراء، ويتولى هذا الأخير تعيين وزير جديد للداخلية بالاتفاق مع مكتب الجمعية الوطنية، كما يعين وزراء للدولة من بين أعضاء المجموعة البرلمانية غير الممثلة في الحكومة[2].

الملاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي حاول توفير جو ملائم لإجراء انتخابات برلمانية تعبر حقيقة عن رأي الشعب وذلك بوضع نهاية للحكومة التي قررت الحل من جهة، ومن جهة ثانية جعل خلفا لها حكومة يرأسها رئيس الجمعية الوطنية المنحلة، الذي

(1)- رائد ناجي، المرجع السابق، ص107.

(2)- انظر المادة 52 من دستور فرنسا الصادر سنة 1946، المرجع السابق.

له حق تعيين وزير الداخلية ووزراء دولة من بين المجموعات البرلمانية، التي لم تكن ممثلة في الحكومة، بما يعني أنها لجنة من الجمعية الوطنية المنحلة تأخذ على عاتقها إدارة شؤون البلاد وإجراء انتخابات تشريعية.

وباستطلاع نص الدستور الدنماركي الصادر سنة 1953 نجد أن المشرع الدستوري وضع تصريف الأمور في حدودها الدنيا، كاختصاص للحكومة خلال مرحلة حل البرلمان حيث نص على أنه إذا صوت البرلمان "le folketing" على سحب الثقة من الحكومة، فعلى رئيس الوزراء تقديم استقالته إن لم يختر إجراء انتخابات برلمانية جديدة، وفي هذه الحالة الأخيرة تبقى الحكومة في وظيفتها حتى تعيين حكومة جديدة، ولا تملك الحكومة في هذه الأثناء إلا اتخاذ الإجراءات الضرورية التي تضمن استمرار قيامها بوظيفتها"[1].

وبخصوص الوضع في الجزائر فإن الباحث سجل فيما سبق أن المشرع الدستوري أحجم عن الإفصاح الصريح عن موقفه تجاه طبيعة الاختصاصات التي تملكها السلطة التنفيذية خلال فترة الحل، إلا أن المتتبع لصلاحيات رئيس الجمهورية كما رأينا من خلال دستور 1996، لا يجد صعوبة في اكتشاف جنوح المشرع الدستوري في منح السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية كل الصلاحيات والاختصاصات في حالة غيبة البرلمان، حتى ولو كانت الغيبة بسبب الحل، وليس له رادع في كل ذلك إلا الجانب الأدبي، الذي يجعل من الرئيس يحجم عن القيام ببعض الأعمال ذات الصبغة السياسية، التي تحتاج إلى وجود برلمان لمواكبتها ورقابتها، وغير ذلك فالسلطة التنفيذية بإمكانها التصرف وفق ما هو مقرر في الدستور لصالحها من سلطات.

كما يود الباحث أن يشير إلى أن بعض الدساتير حرصا على ضرورة وجودة الرقابة البرلمانية ارتأت الأخذ بضمانة تتمثل في استقالة الوزارة التي وقعت مرسوم الحل، حتى لا تشرف على انتخابات المجلس الجديد، وفي ذلك ضمانة لعدم التأثير على الناخبين وتوجيه التركيبة البشرية والحزبية للأغلبية القادمة، ومن جانب آخر وضعت

---

[1]- انظر المادة 2/15 من دستور الدنمارك الصادر سنة 1953، المرجع السابق.

قيودا على الوزارة المرشحين للانتخابات التشريعية، وهذه الضمانات أشرنا إليها خلال دراسة لضمانات عدم التعسف في استعمال حق الحل من قبل السلطة التنفيذية، وبالتالي لا طائل من إعادتها في هذا المقام حتى لا نقع في التكرار المذموم.

وإجمالا لما سبق يمكن القول أن آثار حل البرلمان لا تقتصر فقط على السلطة التشريعية، بل تنسحب أيضا على السلطة التنفيذية.

فإذا كان الأثر يمكن ان يكون شديدا على البرلمان خاصة في ظل تطبيق نظرية الموت المدني المعروفة عند الرومان، والتي يصل تطبيقها إلى حد إعدام وجوده، وإعدام كل ما بدر منه من تصرفات، وسقوط الأعمال المعروضة عليه وغير المصادق عليها، إضافة إلى فقدان نواب الشعب صفتهم النيابية وامتيازاتها ويصبحون جراء ذلك مواطنين عاديين[1]، ولكن هذه الوضعية تطرح إشكالية الرقابة على أعمال الحكومة أثناء فترة الحل، حتى لا يكون هذا الأخير مطية للاستفراد بالسلطة، والتسيير الأحادي للبلاد المرفوض ديمقراطيا.

ونظرا لما سبق فقد عملت العديد من الدساتير على الحد من هذه النظرية بإفراد مجموعة من الإجراءات لضمان ولو حد أدنى من الرقابة خلال فترة غيبة البرلمان بصفة عامة، والحل بصفة خاصة، نظرا للأهمية التي يوليها النظام البرلماني للتوازن بين السلطات، والذي لا يمكن أن يتحقق في ظل غياب إحداها.

ومن الجانب الآخر تطرح إشكالية اختصاصات الحكومة خلال فترة الحل، هل تبقى تتمتع بكامل سلطاتها وصلاحياتها أم يتم تقليصا؟ وفي هذه المسالة فكرة علاقة الحكومة بالبرلمان ذاته قبل الإقدام على حله، فإذا كان الحل لأسباب غير الصراع بين السلطتين، فان حل البرلمان لا يمنع من استمرار الحكومة باختصاصاتها كاملة، أما إذا كان الحل بسبب نزاع بينهما مهما كان سببه، فالمنطق يقضي بان تكون الحكومة خلال

---

(1) - G. Morange , op. cit , p630 .

فترة حل البرلمان حكومة تصريف الأعمال، لاعتبار أن النظام البرلماني يجعل الحكومة هي امتداد للأغلبية البرلمانية.

والحل الأمثل لمثل هذه الحالة أن تقدم الحكومة التي طلبت ونفذت الحل على تقديم استقالتها – ليس جبرا بل طواعية لإبداء حسن النية تجاه حل أزمة بين سلطات الدولة تنذر بالانسداد– لفسح المجال أمام حكومة حيادية محدودة الحقائب الوزارية، تكون مهمتها الوحيدة هي تنظيم والإشراف على الانتخابات البرلمانية، وتقدم استقالتها مباشرة بعد انعقاد المجلس الجديد، وهذا رأي يتفق الباحث معه، بل يشجع المشرع الدستوري الجزائري على الأخذ به ضمانا لاستقرار وتواصل عمل مؤسسات الدولة، وسيرها بانتظام واطراد .

ومن خلال كل ما سبق من خلال هذا الباب المتضمن مبررات حل البرلمان وآثاره، يمكن القول بداية أن مبررات حل البرلمان لا حصر لها، وما تم تناوله من قبيل المثال لا الحصر وهي الأكثر شيوعا، ويعود ذلك لصعوبة توقع المشرع الدستوري لكل الإشكاليات والأزمات التي قد تعترض الدولة، نتيجة الاختلافات والصراعات الحزبية، وتبدل موازين القوى، فالحزب يكون حاكما في فترات معينة، ومعارضا في أخرى، وهذه سنة الديمقراطية.

وينحاز الباحث إلى الرأي الذي يرى ضرورة عدم تحديد أسباب ومبررات حل البرلمان دستوريا، وان كان لابد من ذلك يشار إليها فقط على سبيل المثال لا الحصر، وهذا حتى لا تقع الدولة موقف المكبل، في حالة وقوع أزمة مستجدة لم يضع الدستور لها حلا، ويكون اقرب وأسهل الحلول بحل البرلمان، ولكن مادام الإجراء والسبب لا أساس دستوري لهما نكون أمام معضلة، وعليه يرى الباحث ترك المجال لتقدير صاحب الاختصاص بالحل مع تقييده لضمان عدم التعسف وتحميله المسؤولية في حالة حدوث ذلك، وهنا يجب التنويه بما ذهب إليه المشرع الدستوري الجزائري، الذي توافق مع هذه النظرة، لكن نضيف إليه فكرة ضرورة ذكر سبب الحل بصورة واضحة في مرسوم الحل

حتى يكون الشعب على بينة من أمره، ومطلع على أسباب حرمانه من ممثليه ولو لفترة وجيزة .

ومن الجانب الآخر لا يكفي أن نجد مبررات لإجراء حل البرلمان لابد على صاحب الاختصاص بالحل أن يضع في حساباته آثار إقدامه على ذلك، سواء على السلطة التنفيذية ذاتها، أو على السلطة التشريعية والأعمال المعروضة عليها، وهذا حتى لا تؤثر على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، وربما وجود الدولة ذاتها، وعليه وجب وضع آليات لمنع الاستفراد بالسلطة لأن ما إن تتجمع السلطة في يد واحدة إلا وأساءت استعمالها، وعليه فالنظام البرلماني لا يتصور وجوده في غياب البرلمان والرقابة البرلمانية، وبالتالي لا يحتمل فكرة غياب البرلمان بالحل، وأن يعترف بوجوده كآلية لتحقيق التوازن، إلا أن ذلك لا يجب أن يكون على حساب الرقابة البرلمانية، وهو ما دفع الباحث إلى التأكيد على أن شرعية الحل لا تكتمل إلا باجتماع البرلمان الجديد وليس بصدور مرسوم الحل، فان لم يجتمع لأي سبب فالأولى العودة إلى البرلمان القديم استثناء، إلى حين توفر ظروف اجتماع البرلمان الجديد، وهو ما ينتظر من المشرع الدستوري الجزائري لتبنيه ضمانا لاستمرار الرقابة، وضمانا لعدم الانفراد بالسلطة وتسيير الدولة المنفرد.

الخاتمة

في ختام هذا العمل يمكن القول أنه من بين أهم الأسس التي تميز النظام البرلماني هو الرقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تمتلك كل سلطة وسائل تأثير وصلاحيات تعادل وسائل السلطة الأخرى مما يخلق التوازن بينهما، ولعل أهم الوسائل المستخدمة من قبل الحكومة في ذلك هي حق البرلمان، في مقابل استخدام البرلمان المسؤولية السياسية للحكومة، وما يتمخض عنها من إمكانية سحب الثقة منها وإسقاطها، وبالتالي لكل من الطرفين حق إزالة الآخر.

ومن خلال هذه الدراسة تناول الباحث بالدراسة أخطر وسيلة من وسائل تأثير الحكومة على البرلمان وهي حله، وهذا من خلال جانب النظرية وما تطرق إليه الفقهاء من تعريف لحق الحل ومبرراته، وكذا ما تناولته الدساتير بين صفحاتها في المسألة، انطلاقا من نصوص منتقاة من أهم الدساتير الغربية والعربية التي تأخذ بالنظام البرلماني- أو تقترب منه باعتماد حق الحل، وكذا من نصها على المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان-، وهذا الانتقاء لم يراع فيه تاريخ معين لأن الهدف هو استنباط إما مبررا أو غاية، وإما قيدا من القيود المفروضة لممارسة هذا الحق، المهم إيجاد لكل فكرة إسقاطها من مختلف الدساتير.

كما نال الجانب التطبيقي حقه مراعاة لعنوان البحث، من خلال إبراز أحداث واقعية انتهت بحل البرلمان تطبيقا لأحكام واجتهادات دستورية عند عديد من الدول عربية كانت أم غربية، والهدف هو التدليل على سبب من أسباب الحل، أو نوع من أنواعه، أو ضمانة من ضمانات عدم التعسف فيه.

وبالعودة إلى إشكالية البحث يمكن القول أن الدساتير البرلمانية اتفقت في مجملها في الحرص على النص على حل البرلمان كوسيلة لتحقيق التوازن بين السلطات العامة في الدولة، ولكن مع بعض التباين في تنظيمه وضبطه حسب خصوصيات كل دولة وأهدافها، حيث ظهر أن هناك فارقا كبيرا بين الدول العريقة في الأخذ بالنظام البرلماني، وكذا في تبني المسار الديمقراطي، وذات الوعي السياسي الكبير لشعبها، في تحديد الغاية المبتغاة

من وراء النص على حق الحل وممارسته، فهو وسيلة توازن قبل كل شيء، وفي المقابل نجد نصوص دساتير دول توصف بأنها نامية كالدول العربية منها قد استعملت الحل كوسيلة لتحقيق التوازن من حيث النصوص الدستورية، مستنسخة مذاهب الدساتير الغربية ولكن نظريا فقط، على اعتبار أن قوة النصوص لا تكفي إن لم تنعكس على الواقع العملي، حيث ثبت أنه وسيلة لتقوية دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وتقوية دور رئيس الدولة أو الملك ومكانته، وهذا ما يخرجه عن الإطار الحقيقي الذي وجد لأجله.

بصفة عامة يمكن القول أن الدساتير البرلمانية تباينت في الأخذ بحق الحل وتنظيمه، من حيث الأسباب والمبررات والأنواع، وكذا آثار الإقدام على حل البرلمان، سواء على البرلمان أو على الحكومة ذاتها، لأن آثار الحل تمتد إليها أيضا، وكل ذلك تبعا للغاية والهدف المسطر من قبل المشرع الدستوري المنبثق أساسا من خصوصية كل دولة.

وفي ختام هذا العمل توصل الباحث إلى جملة نتائج أوجزها في النقاط التالية:

1 - حق الحل يعد فعلا من أهم وسائل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام البرلماني، وبالتالي عامل استقرار لمؤسسات الدولة إن استخدم لما شرع له، فلا يمكن أن يتصور في ظل النظام الرئاسي، أو نظام حكومة الجمعية، لعدم وجود توازن بين السلطات، نشا نتيجة عدة تطورات تاريخية حيث لم يكن نتيجة ابتكار نظري أو تفكير سياسي، وإنما جاء وليد التاريخ السياسي البريطاني، لينتقل إلى بقية بلدان العالم التي أخذت بهذا النظام كأساس للحكم.

ومن جانب آخر إن استخدم حق حل البرلمان في غير الروح والغاية الدستورية التي أوجدته أصبح عامل سيطرة ونزاع، وبالتالي سبب عدم الاستقرار.

2- يرتبط حق الحل بوجود برلمان قائم، يمارس صلاحياته، وبالتالي ليس من قبيل نظرية حل البرلمان في النظام البرلماني انحلال البرلمان مثلا لانتهاء العهدة البرلمانية دستوريا.

كما لا يحقق الحل الذاتي للبرلمان- حل البرلمان لنفسه-الغاية التي وجد لأجلها حق الحل، لأن قرار نواب البرلمان حله بصفة إرادية، يشكل تراجعا عن توكيل الشعب لهم بتمثيله لمدة العهدة البرلمانية من جهة، ومن جهة أخرى قد يقرر الشعب إعادة نفس الأغلبية التي حلت نفسها لعجزها عن مواجهة الحكومة، كما قد يأتي بأغلبية موالاة للحكومة، وبالتالي تفقد الحياة السياسية والنيابية للصوت المراقب المعارض البناء، وتطغى بذلك السلطة التنفيذية على حساب نظيرتها التشريعية وهو ما يتعارض مع النظام البرلماني.

3- رجحت كفة المؤيدين لضرورة وجود حق حل البرلمان نتيجة الاقتناع بأهميته لتحقيق التوازن، واستكمال ركائز النظام البرلماني، وكمقابل للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، خاصة مع تسجيل نتيجة مشتركة في اغلب الدساتير البرلمانية وهي ضعف ومحدودية الرقابة البرلمانية ووسائلها من حيث آثارها على الحكومة باستثناء إعمال المسؤولية السياسية.

4- لعب ممثلو الشعب البريطاني دورا كبيرا في بلورة حق الحل وتنظيمه، حيث ظهر في البداية في صورته الملكية، حيث انفرد الملك وحده بحق الحل، وجرى تقسيمه حسب معيار الاختصاص الشخصي إلى حل رئاسي، يكون نتيجة صراع بين الرئيس والبرلمان المؤيد من طرف الحكومة، أو بين البرلمان والحكومة يكون فيها الرئيس حكما بين السلطات.

كما قد يكون الحل وزاريا في حالة صراع الحكومة مع البرلمان، والحل الرئاسي والحل البرلماني هما الأكثر شيوعا وتطبيقا في الأنظمة الدستورية التي التي تمت دراستها.

5- وجود الحق يعني إمكانية التعسف في استخدام هذا الحق، وحق الحل لا يخرج عن هذه القاعدة، وهو ما دفع بالدساتير إلى تبني عدة ضمانات لعدم حدوث ذلك، وهي في حقيقتها قيود على جهة الاختصاص بممارسة الحل، ولكن الملاحظ أن الدساتير تختلف في تحديدها وتعدادها حسب خصوصية كل دولة، كما أن – رغم إهماله في بعض الدساتير كالدستور الجزائري – ضرورة تسبيب قرار الحل تظهر أهميته أكثر فأكثر، خاصة أن المسالة تتعلق بنزاع بين السلطات، ولكي يكون الحكم بينها – الشعب – منصفا من المنطقي أن يعرف سبب الحل، والعوامل التي أدت إلى تبنيه، ولكن ذلك يستدعي أن يكون الشعب على درجة عالية من الوعي السياسي، حتى يفهم جوهر الصراع، ويستطيع الحكم من خلال صندوق الانتخاب، وبالتالي الانتصار للسلطة التنفيذية، أو للأغلبية البرلمانية.

6- تتنوع أسباب الحل ومبرراته؛ منها ما هو سياسي ومنها ما يكون ذو طابع شكلي بحت، ولكن من الناحية الواقعية يصعب حصرها مهما درسنا من دساتير، إلا أن الأكيد أن المبررات السياسية هي الأكثر شيوعا من غيرها في الواقع العملي، خاصة أن نسبة كبيرة من الدساتير تمكن رئيس الدولة – الملك- من حق الحل دون ضمانات كافية لعدم التعسف فيه، وحتى دون هذه الضمانات – حالة الدستور الجزائري- مما يجعل مبررات الحل غير محددة على سبيل الحصر، وتتحكم فيها ظروف وخصوصيات كل دولة.

7- حل البرلمان لا يرتب آثاره فقط على هذا الأخير وإنما تتصرف أيضا إلى السلطة التنفيذية التي قامت بالحل أو طلبته خلال فترة الحل.

والملاحظ أن الفكر التقليدي الذي يتبع نظرية الموت المدني والتي من خلالها يفقد البرلمان الصفة النيابية ويجرده من وظائفه، ويمس بصفة أعضائه، بحيث يفقدون صلاحياتهم وامتيازاتهم، وهذا ما قد يشكل خطرا على استمرارية أعمال الدولة خاصة في الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري، لما يتمخض عن

الحل من غياب تام لسلطة التشريع والرقابة، وهو ما يناقض في جوهره النظم النيابية الديمقراطية، باعتبار أن الشعب صاحب السيادة أصبح دون نواب يمثلونه، ويسهرون على تجسيد هذه السيادة.

ولأجل تخفيف آثار هذه النظرية عمد الفقه- تبنت ذلك بعض الدساتير- إلى إيجاد حلول لهذه الوضعية منها ضرورة عودة البرلمان المنحل لمهامه في حالة عدم إجراء الانتخابات في وقتها، وكذا تحصين الغرفة الثانية-المجالس العليا- من الحل، كما اوجدوا حلولا لوضعية الأعمال المعروضة على البرلمان قبل حله، وتم تكريس ذلك فعلا في الدساتير، ولكن بنسب وطرق متباينة، كما واصلت دول أخرى تطبيق نظرية الموت المدني للبرلمان تطبيقا تاما جامدا، والأكيد أنها تعاني من عدة مشاكل نتيجة ذلك.

في حين أن الفكر الدستوري الحديث يتوجه نحو تحييد آثار حل البرلمان وترسيم قاعدة ضرورة استمرار الحياة النيابية حتى في حالة الحل، لتجنب خطورة الفراغ الرقابي والتشريعي، فالبرلمان لا يفقد صفته النيابية بقرار حله، وإنما بإجراء انتخابات جديدة، وأكثر من ذلك ذهبت دساتير أخرى إلى حد اعتبار انتخاب المجلس الجديد دليل على فقدان المجلس المنحل صفته النيابية.

كما أبقت دساتير أخرى على لجان دائمة وتحصينها من الحل، بعد حل البرلمان لتضمن استمرار السلطة التشريعية- رقابيا دون التشريع-، وعليه يمكن القول أن الدساتير حرصت واختلفت؛ حرصت على عدم الوقوع في الفراغ المؤسساتي، واختلفت في تبني الأسلوب الذي يلائمها بغية ضمان عدم الوقوع في هذا الفراغ.

8- لا تقتصر آثار الحل على السلطة التشريعية، وإنما قد تمتد أيضا إلى السلطة التنفيذية ذاتها واختصاصاتها، حيث تبنت دساتير مبدأ الاختصاص الكامل للحكومة خلال فترة الحل، على اعتبار أن لجوئها إلى الحل إنما استخدمت حقا

دستوريا مكفول، وافق الشعب على منحها إياه بالاستفتاء على الدستور، وعليه يمكن للحكومة إصدار مراسيم أو أوامر– حسب جهة الإصدار– لها قوة القانون حتى في غيبة البرلمان، وعليه غياب البرلمان لا يعني عرقلة عمل مؤسسات الدولة التي لا تزال قائمة.

في الجانب الآخر نجد دساتير حصرت اختصاصات الحكومة في تصريف الأمور الجارية، مثلها مثل الحكومة المستقيلة إلى حين انتخاب البرلمان الجديد.

9- تطبيقات حق الحل في الدول الأوروبية البرلمانية، وكذا العديد من الدول العربية كان كبيرا وهذا عكس التجربة الجزائرية في هذا المجال، فالحل لم يحدث بصورة فعلية إلا مرة واحدة، ولكن دون أن يبرز مرسوم الحل لا الأسباب، ولا المبررات، وهو دليل على ما ذكرناه بخصوص عيوب عدم تضمن الدساتير ضمانات لعدم التعسف في استخدام حق الحل، فلحد اليوم لم نفهم مبرر حل البرلمان الجزائري سنة 1992.

10- الدساتير الجزائرية خاصة دستوري 1989 و1996 نصت على حق حل البرلمان كمقابل للمسؤولية السياسية للحكومة أمامه، ولكن الملاحظ هو اعتماد الحل الرئاسي دون الوزاري، كما لم تحدد مبررات الحل على سبيل الحصر، واقتصر الأمر فقط على حالة الحل بقوة القانون، وهذا عندما يرفض النواب برنامج الحكومة للمرة الثانية على التوالي، أما في غير ذلك من الحالات فقد بالغ المشرع الدستوري في إعمال السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، بحيث جعل من الحل سلطة خالصة للرئيس يستعملها متى شاء دون رقابة في ذلك سواء من المجلس الدستوري أو من القضاء، وبالتالي انحصار ضمانات عدم تعسف الرئيس في استخدام حق الحل، وما وجد منها لا يعدو إلا أن يكون شكليا.

كما لم يلزم الدستور الرئيس الجزائري بتسبيب قرار الحل، والدليل على ذلك الشكل والمضمون اللذين ظهر بهما مرسوم حل البرلمان سنة 1992.

11- اعتنق المشرع الدستوري الجزائري بصورة واضحة نظرية الموت المدني للبرلمان متجاهلا خطورتها، ولعل ذلك ما كان سببا – كما اشرنا – إلى ما حدث من فراغ في رئاسة الجمهورية بعد استقالة الرئيس بداية 1992.

وبالمقابل لم ينص صراحة على ما يحد من اختصاصات الحكومة، أو يحصرها في مجال معين، بل قد تقترن فترة الحل بالظروف الاستثنائية، مما يفتح المجال لنقل صلاحيات البرلمان برمتها لرئيس الجمهورية.

وبناء على ذلك يرى الباحث أن تنظيم حق حل البرلمان في الدستور الجزائري تشوبه العديد من الثغرات الخطيرة، تستوجب تدخل المشرع الدستوري لسدها.

ولما كانت الخاتمة دائما مخصصة للإجابة عن الإشكالية، ولنتائج البحث وقد تم إبرازها، بقي إضافة إلى الملاحظات التي تم إبداؤها خلال البحث، إضافة مقترحات قد تفيد في صياغة تنظيم أمثل لاستخدام حق الحل، وهي موجهة أيضا للمشرع الدستوري الجزائري، ويمكن أن نلخصها في النقاط التالية:

1- اعتبار أن رئيس الدولة عادة في النظام البرلماني يسود ولا يحكم باعتباره غير مسئول سياسيا أمام البرلمان، وجب عليه الحفاظ على مكانته، والتنزه عن النزاعات والصراعات الحزبية الضيقة، وعليه يقترح الباحث أن نضع آليات لرفع الرئيس دوما إلى مستوى الحكم بين السلطات.

2- إذا كان الحل بيد رئيس الدولة يمارسه سواء بمفرده، أو بناء على طلب من الحكومة- وامتدادا للاقتراح الأول- وجب عليه قبل النطق بقرار الحل أن يضع أمامه الاحتمالين بنفس المرتبة، وهما الاستجابة لطلب الحكومة بحل البرلمان وإصدار قرار بذلك، أما الاحتمال الثاني هو رفض حل البرلمان أي رفض

طلب الحكومة، ويجب عليه بالمقابل إقالتها، لأنها طرف في النزاع المسبب للانسداد في مؤسسات الدولة، فكما قد يكون حل المشكلة في إزالة البرلمان، قد يكون في إزالة الحكومة، ولا يجب أن يكتفي الرئيس بدراسة احتمال واحد فقط.

3- وضع آليات لمنع استبداد السلطة التنفيذية بحقها في حل البرلمان، وهذه الآليات يمكن أن نذكر منها:

- منع حل البرلمان خلال فترات زمنية يحددها الدستور مسبقا، مثل عدم جواز الحل خلال السنتين الأوليين لانتخاب البرلمان، وهذا لأجل منحه الوقت الكافي لإثبات وجوده، وبلورة أفكار أعضائه ميدانيا، كما أن مدة سنة واحدة التي وضعتها بعض الدساتير غير كافية، لهذا يقترح الباحث على الأقل سنتين، أو- كقاعدة عامة- نصف العهدة البرلمانية الأولى، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار دائما أن السنة الأولى يضيع فيها وقت كثير في البروتوكولات والشكليات الخاصة بالتنصيب وتثبيت العضوية، ومعالجة وضعيات النواب الجدد.

كما أنه يجب المنع الصريح لحل البرلمان خلال إعلان الحالة الاستثنائية، لأنه خلال هذه الفترة تكون الأمة منشغلة بمواجهة ظروف خطيرة، الأمر الذي قد تستغله الحكومة لتحقيق مكاسب سياسية خلال تلك الفترة بعيدا عن الرقابة البرلمانية، من خلال الإسراف في اتخاذ قرارات بداعي مواجهة الأزمة، ولكنها خطيرة قد ترهن مصير الأمة بأكملها، وتمتد آثارها إلى ما بعد زوال الحالة الاستثنائية.

- عند حل البرلمان وجبت استقالة الحكومة مباشرة، وتعيين حكومة جديدة محايدة من طرف رئيس الجمهورية، تكون مهمتها محددة في التحضير للانتخابات البرلمانية والإشراف عليها، وتستقيل بمجرد إعلان الانتخابات، وتشكيل حكومة جديدة من الأغلبية الفائزة فيها.

أما لو تم الإبقاء على الحكومة التي وقعت طلب الحل فهنا تطرح مسألة الاختصاصات والسلطات التي تتمتع بها هذه الحكومة خلال فترة الحل، فهنا يرى الباحث أنه يجب تقليص اختصاصات الحكومة لتصل إلى وضعية حكومة تصريف الأعمال، إذا كانت لا تحوز ثقة البرلمان عند حله، وأن حلها لهذا الأخير كان ردة فعل منها على عدم ثقة البرلمان فيها، وإمكانية إعمال مسؤوليتها السياسية.

أما إذا كانت الحكومة الموقعة على طلب حل البرلمان لا تزال تحضى بثقة البرلمان عند حله، كأن يكون سبب اللجوء للحل هو تقوية أغلبية برلمانية موجودة، أو منع تصدعها، أو إعادة رص صفوفها بعد بداية التصدع، ففي هذه الحالة فقط لا يجد الباحث مانعا في أن تبقى الحكومة تتمتع بنفس اختصاصات الحالة العادية، باعتبار أنها مارست حقا منصوصا عليه في الدستور الذي زكاه الشعب.

- يجب أن يحدد مرسوم أو قرار الحل أجلا لإجراء الانتخابات البرلمانية الجديدة، وكذا تاريخ اجتماع المجلس الجديد استنادا إلى الدستور، مع ترتيب جزاء على عدم احترام هذه المواعيد، وخير الجزاء هو الذي يضمن العودة إلى الحالة الأولى بعودة البرلمان المنحل، واجتماعه بقوة القانون في اليوم الموالي لانقضاء الأجل المفترض لإجراء الانتخابات، وإذا أجريت الانتخابات لكن ظهرت عراقيل تحول دون اجتماعه في الآجال القانونية- جدل أو احتجاجات حول شرعيتها-، هنا يعود المجلس القديم للاجتماع حتى تتهيأ الظروف لاجتماع المجلس الجديد.
- تحديد حالات معينة على سبيل الحصر يمكن خلالها للبرلمان المنحل العودة للاجتماع خوفا من الفوضى، مثل حالة خلو منصب رئيس الجمهورية بعد الحل (ما حدث في الجزائر)، أو حالة الاستعجال والضرورة.

- تحويل اختصاصات الغرفة المنحلة إلى الغرفة الثانية، التي يقترح الباحث النص صراحة في الدستور على عدم قابليتها للحل، في الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين في البرلمان، ومنها خاصة رقابة الحكومة خلال فترة الحل، هذه الأخيرة يمكن ضمانها كذلك بإبقاء بعض لجان البرلمان المنحل مستمرة في عملها خلال فترة الحل لممارسة الرقابة البرلمانية فقط، دون أن تتدخل أو تحاول ممارسة التشريع.

4- ضرورة تسبيب قرار الحل حتى يتمكن الناخبون من الحكم ومساندة إما الحكومة، أو الأغلبية البرلمانية، وكذلك لتحقيق شرط قد يكون ضروريا هو عدم تكرار الحل لنفس السبب، فلا يمكن أن نتأكد من أن الحل لم يقع في المرة الثانية لنفس سبب المرة الأولى ما لم نعرف سبب الحل خلال المرة الأولى.

كما يجب التأكيد على تحديد سبب الحل وآثار عدم ذكره ، كأن يكون قرار الحل باطلا دون أن ينجر عنه حرمان البرلمان من ممارسة مهامه، وهنا تطرح إشكالية الرقابة على قرار الحل، وعليه يقترح الباحث إخراجه من كونه من أعمال السيادة، وجعله قرارا إداريا قابلا للطعن فيه أمام هيئات قضائية عليا، أو حتى متخصصة، لكن مع ضبط آجال وإجراءات التقاضي أمامها حتى لا نغرق في الإجراءات، وننقل الصراع إلى القضاء لكن مع إبقاء القاسم المشترك فيها هو طول المدة الزمنية، التي قد تلعب دورا سلبيا في مواجهة أزمة مؤسسات الدولة، مما يؤثر على استمراريتها.

5- توسيع دائرة استشارة الرئيس قبل الإقدام على حل البرلمان إلى مسؤولي هيئات دستورية مثل رئيس المجلس الأعلى للأمن، ورئيس مجلس الدولة، و كل ذلك لأجل تقدير ملاءمة هذا القرار مع الظروف السياسية والأمنية التي تمر بها البلاد، إضافة إلى الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وهذا إضافة إلى تقدير الوقت من السنة والتي قد تتحكم في نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية، وبالتالي

الشرعية الشعبية للبرلمان المقبل، كأن تتجنب إجراء الانتخابات خلال فصل الشتاء، أو خلال أوقات الراحة والعطل، التي تجعل من الهيئة الناخبة تغير اهتماماتها نحو الهدوء والسكون قبل العودة للعمل.

6- دعوة الأحزاب السياسية الفاعلة في الميدان والممثلة في البرلمان خاصة إلى أن تمارس المعارضة الحقيقية البناءة لتقويم دور البرلمانات ورقابتها للحكومة، كما يجب عليها أن تسعى لوضع قانون انتخابات يمكن البرلمان فعلا من الحصول على نواب ذوي كفاءة ونوعية، مثقفة واعية، ذات خبرة وحنكة سياسية واسعة.

كما يجب أن تعمل القوى السياسية الحزبية على ضمان إجراء انتخابات برلمانية نزيهة، تكون فيها حاضرة، مراقبة طيلة كل مراحل العملية الانتخابية، والأهم أن تكون قد قدمت مرشحين على أساس الكفاءة والنضال فقط، بإمكانهم الوقوف بالند أمام الحكومة، بعيدا عن اعتبارات المصالح الخاصة، واضعين في عين الاعتبار أن النائب يمثل الأمة بالدرجة الأولى، وأن الولاء للأمة مقدم على الولاء للحزب، أو للمصالح الشخصية.

7- وضع حد لسيطرة الحكومة على العمل التشريعي، من خلال إضعاف السلطة التشريعية، وخلق جانب الاتكال عند النواب فيما يخص صناعة القانون، فلا يجب أن يكتفي النواب بالمصادقة أو إجراء تعديلات ضعيفة على مشاريع قوانين الحكومة، وإنما لابد من تفعيل دور النائب المنشئ للقانون، المبتكر للحلول التشريعية، وهذا بتحديد نسبة مجالات لا يجب على الحكومة تجاوزها في مشاريع القوانين سنويا، أي جعل نسبة اقتراح القوانين من قبل النواب أعلى من نسبة الاعتماد على مشاريع القوانين.

كما لا يغفل الباحث في حالة البرلمان المشكل من غرفتين أن تتم ترقية عمل الغرفة الثانية حتى تحافظ على عمل ومكانة السلطة التشريعية التي هي جزء منها، ولا يتأتى ذلك إلا بتمكينها من حق اقتراح القوانين، واخذ مكانة الغرفة

الأولى في مجال الرقابة طوال فترة حلها، إضافة إلى الإبقاء على حصانتها الدائمة ضد الحل.

وفي الأخير نقول إن هذه الاقتراحات هي خلاصة ما استفدنا من البحث في التجارب العربية والغربية العريقة في الديمقراطية، والتي تتميز أنظمتها السياسية بالحيوية، ولعل تكرار حل البرلمان أهم دليل على تلك الحيوية، وبإسقاط ذلك على النظام الدستوري الجزائري فإننا نقر بجمود نظامنا الدستوري، ودليل ذلك حالة حل واحدة مبهمة المبررات والأسباب خلال مدة 50 سنة من إعادة بناء الدولة الجزائرية المستقلة، خلافا لما رأينا أن اغلب الدول الديمقراطية شهدت وتشهد حالات متكررة لحل البرلمان، مما يدل على الحيوية وروح الاختلاف والصراع للوصول إلى الحكم، وهو طموح مشروع لكل الفعاليات السياسية في هذه الدول، ولكن لا يعقل عندنا أن لا يكون هناك خلاف بين الحكومة والبرلمان يفضي إلى الحل، أو عدم توفر ولا سبب من الأسباب التي ذكرناها تستدعي حل البرلمان، وإذا كان البعض يتعذر بفترة الحزب الواحد فإننا نقول أن فترة التعددية تبقى دون عذر.

وفي الأخير يرى الباحث أن هذا المجهود يبقى قاصرا ما لم يستتبع ببحوث أخرى تتناول المسؤولية السياسية للحكومة في ظل النظام النيابي البرلماني، وهذا قصد إظهار المكانة التي تحتلها كآلية رقابية في مقابل آلية حق الحل، وهذا لأجل معرفة مدى إقرار التوازن الذي ينشده النظام البرلماني، والوصول إلى دولة قائمة على عمل مؤسسات لا مجهود أفراد، والوصول إلى تنسيق وتنظيم آليات استعمال حق الحل، واستعمال حق إعمال المسؤولية السياسية للحكومة بما يضمن مبدأ استمرارية أعمال الدولة في كل الظروف، واستمرار عمل مؤسساتها بانتظام واطراد، وتحقيق التكامل بدل التضاد والتنازع.

قائمة المصادر والمراجع

أولا : قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية:

1- قائمة المصادر :

أ – الدساتير:

- **دستور هولندا**، الصادر في :24/ 1815/08 المعدل في: 1954/12/29 ، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.mjp.univ-perp.fr/constit/pb.htm
- **دستور بلجيكا**، الصادر سنة 1831، الصادر في : 1831/02/07، مسحوب من االموقع الالكتروني: www.mjp.univ-perp.fr/constit/Be.htm
- **دستور فرنسا** الصادر بتاريخ:1875/02/25، مسحوب من موقع مجلس الدولة الفرنسي على العنوان الالكتروني: www.conseil-constitutionnel.fr
- **دستور استراليا** الصادر سنة 1900، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.mjp.univ-perp.fr/constit/Au1900.htm.
- **دستور مصر** الصادر سنة 1923، أمر ملكي رقم 42 بوضع نظام دستوري للدولة المصرية، صادر في جريدة الوقائع المصرية، عدد خاص، رقم 42 بتاريخ: 1923/04/20.
- **دستور لبنان:** الصادر في: 23 ماي 1926، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.constitutionnet.org
- **دستور النمسا:** الصادر في : 1920/10/01، والمعدل سنة 1929، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.servat.unibe.ch/icl/au 00000_htm
- **دستور مصر**، الصادر سنة 1930 بموجب بموجب الأمر الملكي رقم 70 لسنة 1930 بوضع نظام دستوري للدولة المصرية، جريدة الوقائع المصرية، عدد 98 "غير اعتيادي"، صادر في: 1930/10/23.
- **دستور اليابان**، الصادر سنة 1943، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.web-japan.org/factsheet/pdf/09constitution.pdf

- **دستور فرنسا**، صادر في: 1946/10/27 ، مسحوب من موقع المجلس الدستوري الفرنسي على العنوان الالكتروني : www.conseil-constitutionnel.fr
- **دستور اليابان** الصادر سنة 1946، وتم اعتماده في : 1946/11/03،مسحوب من الموقع الالكتروني: www.solon.org/constitution/Japan/english/english-constitution.htm
- **دستور إيطاليا** الصادر في:27/ 1947/12، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.senato.it/documenti/repository/istituzione.francese.pdf
- **القانون الأساسي الألماني** الصادر سنة 1949، الصادر في 08/ 05/ 1949، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.mjp.univ-perp.fr/constit/de.htm
- **دستور الهند** ، الصادر سنة 1949 ، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.servat.unibe.ch/icl/in00000.htm
- **دستور سوريا** 1950، الصادر في: 1950/09/05، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.constitutionnet.org
- **دستور الأردن** الصادر سنة 1952 ، تم إقراره بتاريخ : 1952/01/08 ، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.constitutionnet.org
- **تعديل الدستور الأردني** الصادر سنة 1952، بتاريخ : 1954/04/17، ج ر عدد 1179، بتاريخ: 1954/04/17، مسحوب من موقع البرلمان الأردني: www.constitutionnet.org
- **دستور الدانمارك** الصادر في: 05/ 06/ 1953، مسحوب من الموق الالكتروني : www.mjp.univ-perp.fr/constit/ dan . Htm
- **دستور مصر**1956: جريدة الوقائع المصرية، عدد خاص رقم05 مكرر، صادر بتاريخ: 1956/01/16.
- **دستور مصر**، الصادر سنة 1958، ج ر عدد01، صادرة في: 1958/03/13.
- **دستور فرنسا**، الصادر بتاريخ : 1958/10/04 . مسحوب من الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي : www.conseil-constitutionnel.fr

- **الدستور التونسي** 1959 المعدل والمتمم، الصادر بموجب القانون رقم 57 – 1959، مؤرخ في : 01 /06 /1959 ، الرائد الرسمي عدد 30، صادرة بتاريخ 1959/06/01.
- **دستور الكويت** الصادر سنة 1962، صادر بتاريخ:1962/11/11، ج ر عدد خاص، السنة الثامنة، صادرة في : 1962/11/12، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.constitutionnet.org ,
- **دستور المغرب** 1962 ، الصادر لتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في: 1962/12/14، بعد الاستفتاء عليه بتاريخ : 1962/12/07 .
- **دستور الجزائر الصادر سنة** 1963، صادر بتاريخ: 1963/09/10، ج ر رقم 64 مؤرخة في : 10/ 09/ 1963
- **دستور يوغسلافيا الاتحادية**، الصادر سنة 1963، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.worldstatesmen.org/yugoslavia 1963.
- **دستور مصر** الصادر بتاريخ: 1964/03/24، ج ر عدد 69، تابع أ، صادر في: 1964/03/24، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.hccourt.gov.eg/Constitutions/Constitution 64.asp
- **دستور مالطا**، الصادر سنة1964، المعدل في: 13 /1974/12. مسحوب من الموقع الالكتروني: www.legislationline.org
- **دستور مصر**، الصادر سنة 1971، جريدة رسمية، عدد 36 مكرر أ، صادرة بتاريخ: 1971/09/12.
- **دستور المغرب** الصادر سنة 1972 ، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.constitutionnet.org
- **دستور البحرين**، الصادر سنة 1973، ملحق ج ر عدد 1049، صادر في:1973/12/06، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.yamenintransition.com
- **دستور سوريا**، الصادر سنة 1973، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.f-law.net
- **دستور السويد**، الصادر في: 1975/01/01 مسحوب من الموقع الالكتروني : www.servat.unibe.ch/icl/sw0000_htm
- دستور اليونان ، الصادر في : 09/ 06/ 1975، مسحوب من الموقع الالكتروني : www.mjp.univ-perp.fr/constit/ Gr . htm .

- **دستور البرتغال** 1976، الصادر في: 1976/04/02، الموقع الالكتروني: www.mjp.univ-perp.fr/constit/pt.htm
- **دستور الجزائر**، الصادر سنة1976، صدر بالأمر رقم76-97 مؤرخ في:1976/11/22، متضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94، صادرة بتاريخ: 1976/11/24.
- **دستور الاسباني1978**، الصادر في :1978/12/27، مسحوب من الموقع الالكتروني على العنوان : www.mjp.univ-perp.fr/constit/es.htm
- **دستور الجزائر 1989 :** صادر بتاريخ : 1989/02/23 ، جريدة رسمية رقم 09 مؤرخة في : 01/ 03/ 1989.
- **دستور موريتاني**، الصادر سنة 1991، صادر بموجب الأمر القانوني رقم: 91-22، صادر بتاريخ: 20 يوليو 1991 متضمن دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية.
- **دستور تركيا**، الصادر سنة 1982، ج ر عدد 17863، صادرة بتاريخ: 09/11/ 1982 .
- **دستور المغرب 1996**، صدر قرار تنفيذ نص الدستور بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.96.157، صادر في : 1996/10/07 ، ج ر عدد 4420 ، صادرة بتاريخ: 1996/10/10.
- **دستور الجزائر1996**، صادر بتاريخ : 1996/11/28 ، جريدة رسمية رقم 76 مؤرخة في: 08 / 12/ 1996 المعدل على التوالي في: 2002 و 2008 وفقا للقانونين:
  - القانون رقم 02-03 المؤرخ في: 2002/04/10 المتضمن تعديل دستور1996، ج ر رقم:25 صادرة بتاريخ: 2002/04/14.
  - القانون رقم 08-19 المؤرخ في: 2008/11/15 المتضمن تعديل دستور1996، ج ر رقم :63 صادرة بتاريخ : 2008/11/16 .
- **دستور اليمن**، الصادر سنة 2001، ج ر عدد 07، ج 02، صادر بتاريخ: 15 /2001/04.
- **دستور مملكة البحرين** الصادر في :2002/02/14 ، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.wipo.int
- **الدستور الهولندي**، الصادر سنة 2002 ، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.wipo.int
- **دستور قطر الدائم**، صادر سنة 2004، ج ر عدد 6، صادرة بتاريخ: 08 يونيو2005، مسحوب من الموقع الالكتروني : www. Las portal.org/wps/wcm/…/dostorqatar.pdf

- **دستور المغرب**، الصادر سنة 2011، الظهير الشريف رقم 1.11.91 ، صادر في 29 يوليو 2011.
- **الدستور المصري**، الصادر سنة 2012، جريدة رسمية عدد 51، منشور بتاريخ: 2012/12/26، موقع دار القضاء العالي في مصر : www.ccgov.eg/index-3htm

ب- النصوص التشريعية والتنظيمية:

- القانون رقم 138-1972 بتاريخ: 1972/09/23، في شان انتخاب مجلس الشعب المصري، ج ر رقم 39 مؤرخة في: 1972/09/28، معدل بالقانون رقم: 188-1986، ج ر عدد 52 مكرر، صادرة في: 1986/12/31.
- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في:1999/03/08، والمحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15، صادرة بتاريخ: 1999/03/09.
- القانون رقم 89-11 المتضمن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي. الصادر في : 1989/07/05 ج ر عدد 27.
- القانون رقم 89-13، متضمن قانون الانتخابات مؤرخ في:1989/08/07، ج ر عدد 32. معدل بالأمر المتضمن قانون الانتخابات رقم: 97-07 مؤرخ في :1997/03/06، ج ر رقم 12 لسنة 1997، معدل بالقانون العضوي :07-08 صادر في :1997/03/06، ج ر رقم 48، مؤرخة في: 1997/07/29.
- مرسوم رئاسي رقم 91-96 مؤرخ في:1991/06/05، متضمن إعلان حالة الحصار، ج ر عدد 09، صادرة بتاريخ: 1991/06/12.
- مرسوم الرئاسي رقم 91-336، مؤرخ في:1991/09/22، متضمن رفع حالة الحصار، ج ر عدد 44، صادرة بتاريخ:1991/09/22.
- مرسوم رئاسي رقم 92-01، مؤرخ في 1992/01/04، يتضمن إعلان حل البرلمان، ج ر رقم 02، صادرة في: 1992/01/08.

- مرسوم رئاسي رقم 92-44 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10، صادرة في: 1992/02/09.
- القانون رقم 08- 19 ، متضمن تعديل دستور الجزائر الصادر سنة 1996، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 63 بتاريخ 11/15/ 2008 .

ج – القواميس:

- أنطوان نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار المشرق، بيروت، 2000.
- روحي البعلبكي، موريس نخلة، صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي، الحلبي الحقوقية، بيروت، ط 1، 2002.
- أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، ط 1، 2004.
- عبد الفتاح مراد، معجم مراد القانوني والاقتصادي والتجاري، شركة الجلال للطباعة، القاهرة، د س ن.

2- المراجع:

أ- الكتب:

- إبراهيم درويش، علم السياسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- ـــــــــ، القانون الدستوري :النظرية الفكرية العامة والرقابة الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- ـــــــــ، النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 4، 1998.
- إبراهيم حمدان عنزاوي، حق حل البرلمان في الأردن- دراسة مقارنة-الأرز، الأردن،1999.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري -دراسة تحليلية للنظام اللبناني- الدار الجامعية، بيروت، د ت ن.
- ـــــــــــــــــ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشاة المعارف الإسكندرية، 2006.

- إبراهيم محمد علي، جمال عثمان جبريل، النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي، دار النهضة العربية، مصر، 1996.
- أحمد حضراني، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مطبعة سلجماسة، مكناس، المغرب، ط 2، 2010.
- أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة– دراسة مقارنة – الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ط 1، 2008.
- أحمد عبد الحميد الخالدي، القانون الدستوري، النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية – دراسة مقارنة– دار الكتب القانونية، مصر، 2011 .
- إسماعيل مرزة، القانون الدستوري والعلم السياسي، دار المالك للفنون والأدب والنشر، ط3 ،2004.
- أنطوان سعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف – دراسة مقارنة – الحلبي الحقوقية، د ب ن، ط1 ،2008.
- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، مصر، 1983.
- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان– دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012
- بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- بول سيلك، رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة: علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ط 1، 2004.
- تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.

- جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية – دراسة مقارنة– مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، ط 1، 2013.
- حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، د د ن ، بيروت، ط1، 1959.
- خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة الدينية، مصر، 1997.
- خليل عبد المنعم خليل مرعي، حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2013.
- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة – دراسة تحليلية مقارنة – المؤسسة الحديثة للكتاب، د ب ن، ط 1 ، 2010 .
- رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي، الجزائر، ط1، 2012.
- زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي– دراسة مقارنة – دار النهضة العربية، مصر، 1987.
- سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- سعد حامد عبد العزيز قاسم، اثر الرأي العام على أداء السلطات العامة – دراسة مقارنة– دار النهضة العربية، القاهرة، 2007،
- سعد محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية – دراسة مقارنة – الحلبي الحقوقية، ط1، 2008.
- سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2006 .
- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي– دراسة مقارنة – ط 6، دار الفكر العربي، مصر، 1996.

- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ط4، 1949.
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسات تحليلية مقارنة لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، مصر، 1994.
- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية الجزائر. 2006.
- ـــــــــ ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1956.
- عبد الغني اعبيزة، البرلمان والمسؤولية السياسية للحكومة - دراسة تحليلية مقارنة للتجارب البرلمانية المقارنة – دار القلم ، د ب ن ، ط 1 ، 2008 .
- عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، لبنان،1985.
- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد– دراسة مقارنة– دار الهدى، الجزائر،2006.
- ـــــــــ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، ط 2003 .
- عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المقارنة – دراسة مقارنة، الجامعة المفتوحة، د ب ن، ط1، 1996.
- عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1942.
- عصام الدبس، النظم السياسية – أسس التنظيم السياسي– دار الثقافة، الأردن، 2010.

- عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق –دراسة مقارنة– الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية: نشأتها، تطورها، تطبيقاتها –دراسة تحليلية مقارنة – منشاة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2004 .
- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية –دراسة مقارنة –وزارة الثقافة، الأردن ، ط1 ، 2008.
- عمرو فؤاد احمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة ، مصر، 1984.
- عمر سعد الله بوكرا إدريس، موسوعة الدساتير العربية بآخر تعديلاتها وإصداراتها ، مجلد 01 : الدساتير الموحدة ، دار هومة، الجزائر، 2008.
- فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر – دراسة نقدية تحليلية– د د ن ، 2006.
- فرحان نزال أحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دار وائل للنشر،الأردن، ط 1، 2011.
- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، 1971.
- ــــــــ،النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، القاهرة، ط 1، 1969.
- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، د د ن، 2001.
- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الحلبي الحقوقية، ط 4 ، 2002 .

- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2002.
- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، د س ن.
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، الحلبي الحقوقية، بيروت،2002.
- ــــــــــ، الأنظمة السياسية، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان، 1966.
- محمد عبد الحميد أبو زيد،حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- محمد عبد المعز نصر،النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية،بيروت،د س ن
- محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية: ماهيتها، تكوينها، اختصاصاتها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2008.
- محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة- دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 1987.
- محمد كامل ليلة، النظم السياسية – الدولة والحكومة – دار الفكر العربي، مصر،1971.
- محمد نصر مهنا، في نظرية الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999.
- محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، مصر،1990.
- محمود سعيد عمران وآخرون، النظم السياسية عبر العصور، دار النهضة العربية، ط1،1999.

- مدحت يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1989.
- موريس دوفرجيه، ترجمة: جورج سعد،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري–الأنظمة السياسية الكبرى–المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ط 1، 1992.
- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ط1، 2009.
- مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ، هلا للنشر ، مصر، ط1، 2008.
- مصطفى ابوزيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية :النظام البرلماني – النظام الرئاسي– النظام الإسلامي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2009.
- مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري،دار الكتاب العربي،مصر، ط2، 1952.
- مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري، النظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
- منذر الشناوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، ط2، مطبعة شفيق، بغداد، 1964 .
- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق، الأردن، ط 1 ،2009.
- موسى بودهان، الدساتير المغاربية، جسور، الجزائر، 2009.
- مولود ديدات، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر،2007.
- هشام محمود الاقداحي، النظم السياسية المعاصرة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية،2009.
- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، الأردن، ط1، 2004.

- يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة، مصر، 1974،
- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009 .
- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري- دراية مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر،عمان، الأردن، 2009.

ب- المقالات العلمية:

- احمد بنيني، " اثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر"، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، عدد 8، 2012 .
- بوكرا إدريس، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير" مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر، عدد 1، 1998،
- ـــــــــ، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 1، 2000.
- حسين نعمة خشان الزاملي وآخرون، "سلطة رئيس الدولة بحل البرلمان – دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية"- مجلة مركز دراسات الكوفة ،جامعة الكوفة، العراق،عدد 25، 2012.
- سعيد بوالشعير، " وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 1992/01/11 وحل المجلس الشعبي الوطني"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، مجلد الثالث، عدد 1، 1993.
- عبد الجليل مفتاح، "حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 11، ماي 2007.
- علي يوسف الشكري ،"تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي- دراسة مقارنة- " مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، العراق ،السنة الثانية ،عدد 2،2010 .

- عمار عوابدي، "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن "، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة ، الجزائر، عدد 1 ، ديسمبر 2002.
- عيد احمد الحسبان ، النظام القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني الاسباني والأردني- دراسة مقارنة – مجلة المنارة ، جامعة آل البيت، الأردن، المجلد 12 ، العدد 3 ، 2006.
- موسى بودهان، " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، عدد 02، إصدارات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003 .

ج-الرسائل والمذكرات الجامعية:

رسائل الدكتوراه:

- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي – دراسة مقارنة- أطروحة من اجل الحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008- 2009.
- بن مالك بشير، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010-2011.
- سالمي عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2009- 2010.
- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه غير منشورة ، معهد الحقوق ، جامعة الجزائر ، 1984.
- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011- 2012.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010 .
- لؤي طارش محمد نعمان، حل المجلس النيابي في النظامين الدستوريين اليمني والمصري- دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه غير منشورة، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2013.

- **مذكرات الماجستير:**

- الغربي إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ، مذكرة غير منشورة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2010- 2011.
- عمر شاشوه ، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر،2013.
- فتاح شباح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات – دراسة حالة النظام السياسي الجزائري – مذكرة غير منشورة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخصر باتنة، 2008- 2009.
- فواز محمد نجم الشمري، حق الحل في النظام النيابي الأردني الكويتي، رسالة ماجستير في القانون العام غير منشورة، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان، الأردن، 2007.
- محمد عبد ولد محمد سيديا ،السلطة التشريعية بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي دراسة مقارنة- حالة البرلمان الموريتاني ،مذكرة غير منشورة لنيل درجة الماجستير، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر، 2007.
- محمد لمعيني، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، غير منشورة، جامعة بسكرة ، 2008 – 2009.

- مرزوقي عبد الحليم، طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور1996، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عنابة، الجزائر، 2005.
- مزياني لوناس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير غير منشورة، فرع القانون العام، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011.

د- ملتقيات علمية:

- الامين شريط، "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، جزء 1، أكتوبر 2002.
- ـــــــــ ،علاقة الحكومة بالبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2000.
- مسعود شيهوب، "الثنائية البرلمانية: النشأة والتطور"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، ج1، أكتوبر، 2002.

ه – مراجع أخرى :

- خالد القشطيني، "1688"، جريدة الشرق الأوسط الالكترونية، عدد 11958، صادرة بتاريخ : 05/08/ 2011.
- احمد عيسى،"أمير الكويت يحل البرلمان ويدعوا لانتخابات مبكرة بعد شهرين"، مقال منشور في صحيفة الشرق الأوسط الالكترونية ، السعودية، عدد 10705، صادرة يوم : 2008/03/20 ، الموقع الالكتروني : www.aawsat.com
- احمد عيسى،"دعا لانتخابات مبكرة وطالب المواطنين لحسن الاختيار لصون مصلحة البلاد "،مقال منشور في صحيفة الشرق الأوسط الالكترونية ، السعودية،عدد 11069، صادرة يوم: 2009/03/19 ، الموقع الالكتروني : www.aawsat.com
- البطاقة البيداغوجية الافتراضية المعنونة ب : "le droit de dissolution " مسحوبة من موقع كلية الحقوق الافتراضية في ليون الفرنسية : www.facdroit-lyon3.com

- الموقع الالكتروني لجريدة اليوم السابع المصرية : www.youm7.com
- أماني فهمي، دساتير العالم: المجلد السادس – دستور تركيا – العدد 1924 ، المركز القومي للترجمة، الجزيرة، القاهرة، ط 1، 2011، مسحوب من الموقع الالكتروني: www.yemenintransition.com.

ثانيا:المراجع باللغة الأجنبية :

1- Les Dictionnaires :

- Alain Rey , Le Robert : Dictionnaire d'aujourd'hui ,s.m.e ,Paris ,1993.

2- Les ouvrages :

- **André Cabanis ,Michel Luis Martin**, La Dissolution Parlementaire a la - Française ,psp,2001,
- **B . Chantebout**, Droit Constitutionnel et Sciences Politiques ,3 eme edi, economica ,1980 .
- **Claude Leclercq** , Institution politiques et droit constitutionnel , Librairier - Techniques, Paris 1977.
- **D .M.M.SCOT and D.L.KOBRIN**," O " Level British constitution, 3 rd edi, London Butterworths, 1979.
- **Dimitri Georges Lavroff** , le Droit Constitutionnel de la 5eme -République, Dalloz , 3eme edi , 1999 .
- **Georges Burdeau**, Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, 20eme edi, LGDJ , 1984.
- **J.Thery**, le gouvernement de la V eme République, Paris, 1949,
- **Jacques Cadart**, Les institution Politiques et Droit Constitutionnel, Economica , 3eme edi, - Paris, 1990, P665 .
- **Jane Paul Jacque**, Droit constitutionnel et Institutions Politiques ,L.G.D.J, 14 eme -edi ,1969 .
- **KHalfa Mameri** , Reflescion sur la Constitution Algerienne, Enal /opu ,2eme edi,1983.
- A.Cabanis,M.L. Martin, "la dissolution parlementaire a la française", PSP , paris,2001.
- **Leon du Guit**, Traite de droit Constitutionnel – l organisation politique de la France , Tome -4,Boccard , paris , 1924 ,.
- **M . Duverger**, institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, -1982

- **M . Prelot** , institutions politiques et droit constitutionnel ,6eme edi , Dalloz -,1972.
- **M,Brahimi**, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expressions institutionnelle, OPU , Alger 1995.
- **Pierre Albertini**, Le Droit de dissolution et les systèmes constitutionnel Français, p u f , 1977 , p 15
- **Mouris Duverger**, Les institutions Françaises , PUF ,1962 .
- **P.La Lumière et A.Demichel**, Les Régimes Parlementaires Européennes,PUF, Paris,1966.
- **P.Pactet**, institutions politiques- droit constitutionnel, Masson, Paris, 4eme edi,1978.
- **Paul Matter** ,La dissolution des Assemblées Parlementaire, Félix -Algan , Paris,1898.
- **PH. Ardant**, Institutions Politiques et droit constitutionnel, 8eme edi, -LGDJ, Paris, 1995.
- **PH. Ardant**, Les institutions de la v eme république , 7 eme edi , Hachette paris, 2001.
- **PH. Lauvaux** , La Dissolution des Assemblés Parlementaires, Economica , Paris, 1983.
- **Richard Moulin**, le pré sédentarisme et la classification des régimes politiques, L.G.D.J, Paris, 1978.
- **Y ves Guchet** , droit parlementaire , Economica ,Paris ,1996.
- **Dominique Breillat et autre** , Droit constitutionnel et institutions politiques , Gualino editeur, paris, 2002.
- **Jean Gcquel** , Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 16 eme edi, Montchrestien / Delta, Paris, 2000 .
- **Richard Moulin** , Le Président et la Classification des Régimes Politiques, LGDJ , Paris , 1978.

3 - Les articles :

- **Charles Roig**, Dissolution Automatique et reforme constitutionnelle, R . F. S. P, n°3, 1964.

- George Morgane, "situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution ", R.D.P.S.P en France et à l'étranger, librairie du droit et de jurisprudence , Mai/juin 1978.
- **Hubert Gourdon**, " la constitution Algerienne du 28 novembre 1996", Monde Arabe Maghreb / Mechrek, n°156, Avril/ juin 1997.
- **Lucien Jaume** , "le Concept de responsabilité des ministres chez Benjamin" Constant ,R.F.D.C, PUF , n 42 , 1er ed ,2000 .
- **M.Brahimi** ," le Droit de la Dissolution dans la Constitution de 1989", RESJEP,n°01, Mars, 1990.
- **Marcel Waline** ," Quelques Réflexions sur les Institutions de la Vème République ", R.D.P.S.P En France et a l' étranger, L.G.D.J .
- **Pierre Avril**, " L'introuvable Contrôle Parlementaire", jus politicum- autour de la notion de constitution, n 03 , 2009.

4 –les thèses :

- **Joseph Bonnefon** , Le régime Parlementaire sous la Restauration, Thèse pour le doctorat sciences politiques, Faculté de Droit de l' université de Paris, 1905 .

5– Sites internet :

- www.google.com/tradiction..محرك البحث
- www.yahoo.fr.,...محرك البحث
- www.wikipidia.org.. محرك البحث

الفهرس

❖ ملخص الأطروحة :

يعتبر حق الحل من أهم الوسائل التي تلعب دورا مهما في تحقيق التوازن بتن السلطات في ظل النظام النيابي البرلماني، و هذه الدراسة إطلالة مهمة على هذا الحق المقابل للمسؤولية السياسية للحكومة يمكن تعريفه بأنه قيام السلطة التنفيذية بإنهاء عهدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للعهدة البرلمانية .

إن الحديث عن ضرورة حق حل البرلمان مر عبر العديد من التجاذبات الفقهية بتن مؤيد ومعارض أفرزت في الأخير أهميته في تحقيق التوازن المنشود بين السلطات ، و لكن من جهة ثانية فإن الحق غالبا ما يقابله إمكانية التعسف في استخدامه، و عليه وجب أن يدعم هذا الحق بضمانات عدم التعسف في استخدامه، منها ما قد يتعلق بالمواعيد و الإجراءات كاستشارة جهات معينة أو استفتاء الشعب، و منها ما يتعلق بضرورة تسبيب قرار الحل .

وكما أشرنا سابقا فإن كون حق الحل من أهم ملامح النظام البرلماني، و التي من خلالها يكفل هذا النظام سلاسة سيرورة عمل مؤسسات و هيئات الدولة، و عليه كان لوجود هذا الحق عدة مبررات منها ما هو سياسي يخص النزاع بتن السلطات و تحقيق الاستقرار السياسي، و منها ما هو شكلي، بداعي إعادة ترتيب العلاقات بتن السلطات كإجراء تعديلات دستورية، أو تغيير النظام الانتخابي، ولكن من جهة ثانية يترتب على إعمال هذا الحق عدة آثار سواء على السلطة التشريعية ذاتها و الأعمال المعروضة عليها، أو على الحكومة خاصة في ظل الضرورة الملحة لعدم ترك الحكومة تتصرف في أمور البلاد بعيدا عن الرقابة البرلمانية.

ولا يفوتنا في الأخير الإشارة دائما إلي حق الحل في النظام الدستوري الجزائري، و هذا من خلال مراحل هذه الدراسة بإبراز أسبابه، مبرراته و نتائجه، مع إبراز السلبيات التي قد تظهر خلال ممارسته، و الحرص في الأخير على وضع جملة اقتراحات لحلها و دعم حسن تطبيق و إعمال هذا الحق، بما يتوافق والغاية التي شرع لأجلها .

❖ Résumé

Le droit de dissolution constitue l'un des dispositifs juridiques ayant son importance et sa considération dans la réalisation de l'équilibre des pouvoirs dans le cadre d'un régime parlementaire.

En effet l'étude présente est une optique globale sur se droit qui , en face de la responsabilité politique des gouvernements agissant de tel pour mettre fin au mandat du parlement avant la fin de sa session ordinaire.

Le débat doctrinal entre partisans et opposants de la nécessité du droit de dissoudre le parlement confirme, certes, la légitimité pour l'équilibre des pouvoirs mais ce droit est souvent compensé par la possibilité d'abus dans la réalité d'où l'idée de garantir cette procédure contre tout dépassement en ayant recours à la ponctualité, les consultations des parties prenantes ou encore au référendum.

Le recours à la dissolution est l'une des caractéristiques importantes d'un régime parlementaire pour assurer la fluidité des institutions et des organes de l'état Ceci pour des raisons multidimensionnelles entre autres politique , le conflit des pouvoirs et la stabilité politique, secundo technique, le réarrangement des relations entre les pouvoirs comme amendement constitutionnel ou de modifier le système électoral. Or cette légitimité de recourir à ce droit ne reste pas sans conséquence sur le pouvoir législatif lui-même et ses projets de loi et sur le pouvoir exécutif .

Sans oublier , tout compte fait , à travers les étapes de cette étude de faire allusion au droit de la dissolution dans le cadre du régime constitutionnel algérien, en mettant en évidence ses causes , ses justifications et ses résultats tout en montrant ses aspects négatifs lors de son application pour aboutir en fin de compte à formuler des recommandations pour la mise en application et la réalisation de ce droit .